



Sidnei Silva

**AMPLIAÇÃO DA EXTENSÃO DO CONTROLE EXTERNO  
PÚBLICO SOBRE EMPRESAS ESTATAIS – DE UMA  
ABORDAGEM LEGALISTA E FORMAL PARA UM  
CONTROLE INTEGRAL/SUBSTANCIAL E O CASO DO  
TRIBUNAL DE CONTAS DE SANTA CATARINA**

Dissertação submetida ao  
Programa de Pós-Graduação em  
Administração da Universidade  
Federal de Santa Catarina para  
obtenção do título de Mestre em  
Administração.

Orientador: Prof. Dr. Vinícius  
Andrade Brei.

Florianópolis  
2012

Catálogo na fonte pela Biblioteca Universitária  
da  
Universidade Federal de Santa Catarina

S586a Silva, Sidnei

Ampliação da extensão do controle externo público sobre empresas estatais [dissertação] : de uma abordagem legalista e formal para um controle integral/substancial e o caso do Tribunal de Contas de Santa Catarina / Sidnei Silva ; orientador, Vinícius Andrade Brei. - Florianópolis, SC, 2012. 170 p.: tabs.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio-Econômico. Programa de Pós-Graduação em Administração.

Inclui referências

1. Administração. 2. Empresas públicas - Auditoria. 3. Interesse público. 4. Legitimidade governamental. 5. Responsabilidade (Direito). I. Brei, Vinícius Andrade. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Administração. III. Título.

CDU 65

## **FOLHA DE ASSINATURAS DA BANCA**



## RESUMO

SILVA, Sidnei. **Ampliação da extensão do controle externo público sobre empresas estatais – de uma abordagem legalista e formal para um controle integral/substancial e o caso do Tribunal de Contas de Santa Catarina**. 171 f. Dissertação (Mestrado em Administração - Área de Concentração: Organização, Sociedade e Desenvolvimento) – Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-graduação em Administração, Florianópolis, 2012.

Trata-se de uma análise do tipo de controle externo público e técnico exercido sobre as empresas estatais pelos tribunais de contas, observando as características e consequências do mesmo quanto a sua extensão – se predominantemente baseado na verificação legal-formalística ou numa visão de fiscalização integral/substancial, centrada na busca da legitimidade da atividade de gestão e com lastro marginal na legalidade e na economicidade – em relação à efetivação da defesa do interesse geral da sociedade. Para comprovar os preceitos que considera, o trabalho aborda a realidade correspondente observada no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – TCE/SC. Motivou a realização da pesquisa, tanto a relevância das empresas estatais na administração pública brasileira e catarinense e da economia como um todo, quanto a necessidade de se avaliar a efetividade do próprio controle externo, inclusive quanto ao seu caráter democrático e se opera como um verdadeiro instrumento de *accountability*. Com abordagem qualitativa, a pesquisa realizada foi bibliográfica, visando a promoção de um debate acerca do tema, e documental, tendo se concentrado também na avaliação sobre o conteúdo de relatórios de auditoria do TCE/SC sobre o setor, datados entre janeiro de 2007 e junho de 2011. Quanto a esta pesquisa documental a abordagem foi basicamente indutiva, usando-se como ferramenta auxiliar a técnica de análise de conteúdo, de tipo categorial. A principal conclusão foi de que o tipo de fiscalização sob a extensão legal-formal é insuficiente ao atendimento do interesse público, sendo inevitável especular-se sobre a necessidade de que a mesma tenha uma abordagem integral/substancial, baseada numa visão de mundo abrangente e profunda, que induza a atividade empresarial do Estado à defesa da construção de uma sociedade mais justa. Na esfera do TCE/SC verificou-se a hegemonia destacada do primeiro modelo de controle, sendo que as auditorias do órgão sobre as estatais ativeram-se quase que exclusivamente a questões

legal-formalísticas (aproximadamente 95%), enquanto apenas 5% dos temas basearam-se no que a dissertação convencionou denominar controle integral/substancial, o que assinala a premência da construção de mudanças em seu âmbito.

**Palavras-chave:** Controle Externo Público. Empresas Estatais. Interesse Público. Legal-formalismo. Legitimidade. Economicidade. Efetividade. *Acconutability*.

## ABSTRACT

SILVA, Sidnei. **Expanding the scope of the external control on public enterprise state- an approach to a formal legalistic integral/substantial control and the case of Santa Catarina court of Auditors.** 171 pgs. Dissertation (Master in Business Administration – Concentration Area: Organization, Society and Development) – Federal University of Santa Catarina. Postgraduate Program in Management. Florianopolis, 2012.

This is an analysis about the type of external control exercised over technical and public companies by the state courts of all, looking at the characteristics and consequences of the same as its length which is predominantly based on the check or a legal-formalistic full view review / substantial, focused on finding the legitimacy of the activity of management and backed to the legality and marginal economic value - in relation to the effectiveness of safeguarding of the general interest of society. As to prove the precepts which is considered, this work is of and about the observed reality in the Court of the State of Santa Catarina - ECA / SC which motivated this research, as the relevance of the state-owned public enterprises in the Brazilian and Catarinense public administration as the economy in the whole, and the need of evaluating the effectiveness of their own external control, that includes its democratic aspect and to know if it works as a real instrument of *accountability*. Using a qualitative approach, the literature review was conducted and aiming to promote a debate on this subject, and on its documental aspect, it was also focused on the evaluation of content of audit reports of the ECA / SC on Industry, dated between January 2007 and June 2011. As this documental research was basically inductive approach, so the auxiliary tool of content was an analysis of categorical type. The main conclusion was that the type of monitoring in the legal-formal extension is insufficient to achieve the public interest; and it is inevitable to speculate about the need of a broaden and substantial approach based on a comprehensive worldview deep business activity that induces the defense of the state building a more just society. In the sphere of the ECA / SC there was highlighted the dominance of the first control model legal-formalistic (covering approximately 95% of audit issues), while only 5% of the subjects were based on themes related to integral control/substantial which signals the urgency of changes in cope.



Key-words: Public External Control. State Enterprises. Public Interest. Legal-formalism. Legitimacy. Economy. Effectiveness. Accountability.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGESAN	Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Estado de Santa Catarina
AGESC	Agência Reguladora de Serviços Públicos de Santa Catarina
BADESC	Agência de Fomento do Estado de Santa Catarina S.A.
BESC	Banco do Estado de Santa Catarina S.A.
BESCOR	Besc Corretora de Seguros e Administradora de Bens Móveis e Imóveis S.A.
CASAN	Companhia Catarinense de Águas e Saneamento
CE	Constituição Estadual de Santa Catarina
CEASA	Centrais de Abastecimento do Estado de Santa Catarina S.A.
CELESC	Centrais Elétricas de Santa Catarina S.A.
CELESC D	Celesc Distribuição S.A.
CELESC G	Celesc Geração S.A.
CF	Constituição Federal do Brasil
CIASC	Centro de Informática e Automação de Santa Catarina S.A.
CIDASC	Companhia Integrada de Desenvolvimento Agrícola de Santa Catarina S.A.
CODESC	Companhia de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina S.A.
CODISC	Companhia de Distritos Industriais de Santa Catarina S.A.
COHAB/SC	Companhia de Habitação do Estado de Santa Catarina S.A.
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
DCE	Diretoria de Controle da Administração Estadual do TCE/SC
DFC	Demonstrativo de Fluxo de Caixa
DMPL	Demonstrativo das Mutações do Patrimônio Líquido
DRE	Demonstração do Resultado do Exercício
DVP	Demonstração das Variações Patrimoniais
EC	Emenda Constitucional
EFS	Entidade Fiscalizadora Superior
EPAGRI	Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina S.A.

IAZPE	Imbituba Administradora da Zona de Processamento de Exportação
ICMS	Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
INTOSAI	<i>International Organization of Supreme Audit Institutions</i>
INVESC	Santa Catarina Participações e Investimentos S.A.
LC	Lei Complementar
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
NAP	Nova Administração Pública
NGP	Nova Gestão Pública
NSP	Novo Serviço Público
MPTC	Ministério Público junto ao Tribunal de Contas de Santa Catarina
OLACEFS	Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores
PCG	Prestação de Contas do Governo
PCHs	Pequenas Centrais Hidrelétricas
PPA	Plano Plurianual
PROMOEX	Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, DF e Municípios Brasileiros
RCL	Receita Corrente Líquida
REFLORESC	Reflorestadora Santa Catarina S.A.
RGF	Relatório de Gestão Fiscal
RLA	Relatório de Auditoria
RLD	Receita Líquida Disponível
S.A.	Sociedade Anônima
SANTUR	Santa Catarina Turismo S.A.
SCGÁS	Companhia de Gás de Santa Catarina S.A.
TC	Tribunal de Contas
TCE/SC	Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina
TCE/BA	Tribunal de Contas da Bahia
TCU	Tribunal de Contas da União

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>15</b>
1.1 DEFINIÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA.....	15
1.2 OBJETIVOS GERAL E ESPECÍFICOS.....	20
<b>1.2.1 Objetivo geral.....</b>	<b>20</b>
<b>1.2.2 Objetivos específicos.....</b>	<b>20</b>
1.3 JUSTIFICATIVA TEÓRICA E PRÁTICA.....	21
 <b>2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICO-EMPÍRICA.....</b>	 <b>27</b>
2.1 PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	27
2.2 O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SUA RELAÇÃO COM A EFETIVIDADE E A RESPONSABILIDADE.....	31
2.3 POLÍTICA E SERVIÇO PÚBLICOS.....	40
2.4 A DEFESA DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO E SUA INDISPONIBILIDADE.....	42
2.5 EMPRESAS ESTATAIS, SEU REGIME JURÍDICO E O INTERESSE PÚBLICO.....	49
2.6 OS TRIBUNAIS DE CONTAS E A NATUREZA DA EXTENSÃO DO CONTROLE EXTERNO PÚBLICO BRASILEIRO E CATARINENSE.....	58
<b>2.6.1 O controle da legalidade.....</b>	<b>62</b>
<b>2.6.2 O controle da legitimidade.....</b>	<b>64</b>
<b>2.6.3 O controle da economicidade.....</b>	<b>68</b>
2.7 PARADIGMAS TEÓRICOS SUBJACENTES.....	70
 <b>3 METODOLOGIA.....</b>	 <b>73</b>
3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA.....	73
3.2 DELINEAMENTO DA PESQUISA.....	76
<b>3.2.1 Considerações preliminares.....</b>	<b>76</b>
<b>3.2.2 Procedimentos de pesquisa.....</b>	<b>77</b>
3.2.2.1 Levantamento de dados e informações.....	77
3.2.2.1.1 <i>Revisão bibliográfica.....</i>	77
3.2.2.1.2 <i>Fontes secundárias.....</i>	77
3.2.2.2 Análise dos dados coletados.....	79

<b>4 ANÁLISE SOBRE O TIPO DE CONTROLE EXTERNO PÚBLICO EXERCIDO SOBRE AS EMPRESAS ESTATAIS - A EXPERIÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DE SANTA CATARINA ENTRE 2007 E JUNHO DE 2011.....</b>	<b>85</b>
4.1 DESENHO ORGANIZACIONAL DO SETOR DE EMPRESAS ESTATAIS DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL CATARINENSE - PERFIL E OBJETIVOS SOCIETÁRIOS.....	85
4.2 ANÁLISE DOS TEMAS DE AUDITORIA REALIZADAS PELO TCE/SC - RELATÓRIOS DE INSTRUÇÃO DATADOS ENTRE 2007 E JUNHO DE 2011.....	94
4.3 LIMITAÇÕES DO CONTROLE EXTERNO PÚBLICO LEGAL-FORMALÍSTICO E O CONTROLE INTEGRAL/SUBSTANCIAL COMO ELEMENTO INDUTOR DE EFETIVIDADE OPERACIONAL EM EMPRESAS ESTATAIS E DE DEFESA DO INTERESSE PÚBLICO.....	99
<b>5 CONSIDERAÇÕES SUPLEMENTARES SOBRE O CONTROLE EXTERNO PÚBLICO INTEGRAL/SUBSTANCIAL E SUA ABORDAGEM SOCIALMENTE MAIS COMPROMISSADA.....</b>	<b>111</b>
5.1 A INTERAÇÃO DO CONTROLE DE NOVO TIPO COM OS PRECEITOS DA NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (NAP) E DO NOVO SERVIÇO PÚBLICO (NSP).....	111
5.2 AS NOVAS BASES DE CONTROLE E OS TRIBUNAIS DE CONTAS COMO AGÊNCIAS DE <i>ACCOUNTABILITY</i> NA CONSTRUÇÃO DE UMA GOVERNANÇA PÚBLICA DEMOCRÁTICA.....	117
5.3 A IMPORTÂNCIA DA FUNÇÃO AVALIATIVA E DA APLICAÇÃO DE INDICADORES DE DESEMPENHO PARA O EXERCÍCIO DO CONTROLE DE NOVO TIPO	122
<b>6 CONCLUSÃO.....</b>	<b>129</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>139</b>

<b>ANEXOS.....</b>	<b>157</b>
<b>ANEXO 1 - Síntese dos tipos de irregularidades apontadas em relatórios de instrução/auditoria da Inspeção 03, da Diretoria de Controle da Administração Estadual – DCE – do TCE/SC, datados entre 2007 e junho de 2011.....</b>	<b>159</b>
<b>ANEXO 2 - Frequência de ocorrência das categorias de análise, por Unidade de Contexto, identificadas nos temas de relatórios de instrução/auditoria da Inspeção 03, da Diretoria de Controle da Administração Estadual – DCE, do TCE/SC, datados entre 2007 e junho de 2011.....</b>	<b>171</b>



# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 DEFINIÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA

A Constituição Federal de 1988 atribuiu ao Poder Legislativo, a fiscalização da gestão governamental. Já sua análise técnica foi delegada aos tribunais de contas da União, de cada unidade da Federação e, quando existentes, também aos municipais que, em auxílio aos respectivos parlamentos, realizam o controle externo público sobre a ação do Estado brasileiro.

Portanto, o controle externo exercido pelo Poder Legislativo desdobra-se em duas vertentes: a do *controle político*, realizado pelas casas legislativas, e a do *controle técnico* que abrange as fiscalizações contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e é exercido com o auxílio dos tribunais de contas, tal como estabelecido pelos artigos 70 e 71 da Constituição Federal.

Para Barbosa, (2010, p. 90-91) ambos os modelos de controle são mecanismos essenciais para a democracia, haja vista “que somente com eles se pode conferir o cumprimento dos fins a que se propõe o próprio Estado, na solução dos problemas e necessidades coletivas”. Ainda segundo o autor, uma sociedade sem controles ou na qual este é ineficiente “torna-se mais vulnerável aos mais diversos vícios, possibilitando o alastramento da corrupção político-administrativa”. O autor ainda relaciona o controle da administração pública com o Estado Democrático de Direito e, conseqüentemente, com a efetivação de todos os direitos fundamentais do homem. (p. 92)

Dentre as funções básicas delegadas aos tribunais de contas, vislumbra-se a atividade fiscalizadora do órgão como a que interessa a presente pesquisa, sendo ela exercida especialmente por intermédio de auditorias sobre as unidades controladas. Noutras palavras, como decorrência do escopo de atribuições conferidas pela Constituição, a natureza investigativa da função fiscalizadora encontra-se latente. Nenhum programa, atividade e ação desempenhada pelo poder público foge do controle e da fiscalização.

No âmbito catarinense é da competência do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC)<sup>1</sup>, em auxílio à Assembleia

---

<sup>1</sup> O Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, criado em 1947 pela Constituição Estadual promulgada naquele ano, e que teve o início efetivo de suas atividades apenas em 04 de novembro de 1955, com a sanção da Lei Estadual n. 1.366, tem suas funções definidas pela atual Constituição Estadual conforme os arts. 59 e 113, em consonância com o previsto nos dispositivos da Carta Magna anteriormente elencados e, em síntese, estabelecem as



Legislativa e às Câmaras de Vereadores, respeitadas as devidas esferas, o exercício do controle externo público de cunho técnico sobre todos os atos das administrações públicas estadual e municipais, direta e indireta, aí incluídas as empresas estatais do governo estadual<sup>2</sup>.

Por outro lado, a norma constitucional federal, em seu artigo 70, ampliou significativamente o universo de competências e atribuições dos tribunais de contas, inserindo o parâmetro gerencial, intrínseco a questões voltadas à eficiência, à eficácia e à efetividade, em respeito ao

competências do TCE/SC na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entidades da administração pública estadual e municipal – esta última esfera estabelecida pelo art. 113 da Constituição de Santa Catarina– quanto à legalidade, a legitimidade e a economicidade. A jurisdição própria do TCE/SC é disciplinada nos artigos 5º e 6º da Lei Complementar Estadual n. 202/2000 que assim determinam:

Art. 5º - O Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina tem jurisdição própria e privativa sobre as pessoas e matérias sujeitas à sua competência. Art. 6º - A jurisdição do Tribunal abrange: I – qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie, ou administre dinheiros, bens e valores públicos, ou pelos quais o Estado ou o Município respondam, ou que em nome destes, assumam obrigações de natureza pecuniária; II – aqueles que derem causa à perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário; III- os dirigentes ou liquidantes das empresas encampadas ou sob intervenção ou de qualquer modo venham a integrar, provisória ou permanentemente, o patrimônio do estado ou do Município ou de outra entidade pública estadual ou municipal; IV – todos aqueles que lhe devam prestar contas ou cujos atos estejam sujeitos à sua fiscalização por expressa disposição de lei; V – os responsáveis pela aplicação de quaisquer recursos repassados pelo Estado ou Município a pessoas jurídicas de direito público ou privado, mediante convênio, acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento congênere, e pela aplicação das subvenções por eles concedidas a qualquer entidade de direito privado; VI – os herdeiros dos administradores e responsáveis a que se refere esse artigo, os quais responderão pelos débitos do falecido perante a Fazenda Pública, até a parte que a herança lhes couber; e VII – os representantes do Estado ou do Município na Assembleia Geral das empresas estatais e sociedades anônimas de cujo capital as pessoas jurídicas participem, solidariamente com o membros do Conselho Fiscal e de Administração, pela prática dos atos de gestão ruinosa ou liberdade a custa das respectivas sociedades.

<sup>2</sup> No exercício de 2010 compunham a administração indireta 20 (vinte) empresas estatais, sendo as mesmas: BADESC – Agência de Fomento do Estado de Santa Catarina S.A.; BESCOR – Besc Corretora de Seguros e Administradora de Bens S.A.; CASAN – Companhia Catarinense de Águas e Saneamento S.A.; CEASA – Central de Abastecimento do Estado de Santa Catarina S.A.; CELESC – Centrais Elétricas de Santa Catarina S.A.; CELESC DISTRIBUIÇÃO S.A.; CELESC GERAÇÃO S.A.; CIASC – Centro de Informática e Automação do estado de Santa Catarina S.A.; CIDASC – Companhia Integrada de Desenvolvimento Agrícola de Santa Catarina S.A.; CODESC – Companhia de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina S.A.; CODISC – Companhia de Distritos Industriais de Santa Catarina S.A. (em liquidação); COHAB – Companhia de Habitação do Estado de Santa Catarina S.A.; EPAGRI – Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina S.A.; IAZPE – Administradora da Zona de Processamento de Exportação S.A.; INVESC – Santa Catarina Participações e Investimentos S.A.; REFLORESC – Reflorestadora Santa Catarina S.A. (extinta no ano); SANTUR – Santa Catarina Turismo S.A.; SAPIENS PARQUE S.A.; SCGÁS – Companhia de Gás de Santa Catarina S.A.; SC PARCERIAS S.A.

atendimento dos princípios da economicidade, da legalidade e da legitimidade, princípios estes que constituem a extensão do controle.

No tocante a extensão, de forma a consolidar os três princípios supra em duas únicas vertentes, pode-se dizer que o controle pode ser de legalidade (quando se verifica a aderência do ato administrativo à lei) e/ou de mérito/resultados (quando se objetiva aferir a conveniência e oportunidade do ato, bem como a boa gestão da coisa pública). Para efeitos da presente pesquisa este último relaciona-se à avaliação sobre a atividade administrativa de aspectos de legitimidade essencialmente e, de maneira complementar, de economicidade e legalidade, bem como prioriza a verificação do atendimento ao princípio da supremacia do interesse público por parte das unidades controladas.

A necessidade da existência de um controle efetivo, ganha relevância quanto à gestão das empresas estatais estudadas – sociedades de economia mista e empresas públicas<sup>3</sup> – ante suas características únicas e sua relevância, podendo esta ser observada sob várias óticas – econômica, financeira, administrativa ou operacional – como, por exemplo, sob o ponto de vista da aferição de receitas e realização despesas<sup>4</sup>.

Por outro lado, o setor é constituído por pessoas jurídicas de direito privado, que exploram de forma descentralizada atividade econômica ou executam indiretamente serviços públicos via

---

<sup>3</sup> De acordo com o Decreto-Lei Federal n. 200/67, em seu art. 5º, considera-se empresa pública a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criada por lei para a exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou conveniência administrativa, podendo revestir-se de qualquer das formas administrativas em direito, enquanto sociedade de Economia Mista, pelo mesmo dispositivo, é considerada a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União ou a entidade da Administração Indireta.

<sup>4</sup> A título de exemplo, em 2009 a receita originária total das citadas estatais foi de R\$ 7.596.866.844,00, ao passo que a receita tributária estadual – receita derivada – foi de R\$ 7.355.922.870,00, sendo aquela, portanto, superior a esta última, ao passo que se comparada à receita total do governo estadual, aí compreendidas inclusive aos recebimentos de todas as ordens na forma de transferências – no montante de R\$ 13.168.916.581 – as receitas das empresas do governo estadual chegam a equivaler algo em torno de 60% de tal montante. O mesmo ocorre se comparadas as receitas das estatais estaduais às receitas globais somadas de todos os governos municipais catarinenses, que se apresentou em 2009 na ordem de R\$ 12.041.495.800. Realidade aproximada se observou quanto às despesas totais realizadas em 2009 pelas três esferas ora consideradas – despesas do governo estadual: R\$ 12.166.962.066,00; despesas do conjunto de governos municipais: R\$ 11.425.854.290,00; despesas das empresas estatais do governo estadual: R\$ 7.489.012.839,00. In: Santa Catarina. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Parecer prévio sobre as contas do governo do Estado** – exercício 2009. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2010.

transferência de competência da administração direta. Noutras palavras, apesar de pertencerem à estrutura da administração pública, as empresas estatais devem obediência às normas de regulamentação de suas próprias atividades e, ao contrário do restante do coletivo de organizações governamentais, têm fins lucrativos. (ZYMLER, 2009, p.212)

Além disso, as estatais não estão tuteladas às leis orçamentárias anuais, às leis de diretrizes orçamentárias ou aos planos plurianuais de governo, exceção feita apenas às empresas deficitárias<sup>5</sup> e aos orçamentos anuais de investimentos<sup>6</sup>, o que lhes garante um grau adicional e expressivo de autonomia quanto ao controle público político.

Nesse quadro, segundo Zymler (2007, p. 221) ganha o controle técnico preeminência, devendo o mesmo observar a eficiência das entidades empresariais do Estado ou, quando o caso, a adequabilidade da intervenção direta estatal na esfera econômica, muito além de verificar a legalidade dos atos efetivados por aquelas.

De antemão, corroborando com Zymler, se pode dizer que as atividades das empresas estatais levam a que o interesse e mesmo a sobrevivência de grande número de indivíduos, potencialmente consumidores compulsórios de seus serviços/bens, dependam do sucesso de gestão daquelas e, indiretamente, também do controle que se exercerá sobre as mesmas.

Também se pode afirmar que a gestão das estatais é de especial interesse para o poder público, acionista majoritário ou proprietário exclusivo de cada empresa e que, afinal, é quem lhes propicia os recursos e lhes dá mobilidade, flexibilidade e liberdade grandemente superiores aos níveis de atuação tradicional do Estado.

---

<sup>5</sup> Considerando a abrangência da Lei Complementar Federal n. 101/00, de 04 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – especialmente no tocante ao que determina em seus artigos 1º e 2º, as empresas estatais catarinenses – públicas ou de economia mista – consideradas financeiramente dependentes do Tesouro do Estado, a partir de 01 de janeiro de 2002 passaram a integrar o Orçamento Fiscal do Estado, com todas as implicações decorrentes, tais como a de contabilizarem seus registros de acordo com as normas emanadas da Lei Federal n. 4.320/64, de 17 de março de 1964 – Lei da Contabilidade Pública, conforme estabelecido na Ordem de Serviço Conjunta DIOR, DAR, DCOG e DIAG n. 002/2001, de 30 de novembro de 2001, diretorias essas componentes da estrutura da Secretaria de Estado da Fazenda à época.

<sup>6</sup> A Constituição Federal, em seu art. 165, parágrafo 5º, inciso I, determina que o orçamento de investimento de cada empresa em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto, seja submetido à aprovação do Congresso Nacional, o que é reproduzido pela Constituição Estadual em seu art. 120, § 4º, inciso II, obviamente referindo-se à Assembleia Legislativa. Os investimentos são os valores agregados ao ativo imobilizado e formação do ativo diferido, proveniente de imobilizações, de acordo com as determinações da Lei Federal n. 6.404/76, definidos a partir das disposições e prioridades estabelecidas na LDO.

Isso visto, alerte-se que o presente trabalho pretende apresentar um debate teórico e empírico, de base bibliográfica, sobre os aspectos relacionados à extensão do controle externo sobre as estatais, seus tipos e características, suas vantagens e desvantagens na busca pela defesa do interesse público. Concomitantemente, se pretende discutir as características e o modelo de fiscalização técnica correspondente levada a efeito pelo TCE/SC sobre o conjunto de empresas estatais do Poder Executivo Estadual catarinense, analisados os conteúdos e questões de auditoria constantes em relatórios do órgão, datados entre 2007 e junho de 2011.

Motiva o estudo a discutir sobre a efetividade dos modelos de controle que analisa – se predominantemente legalista e formal ou se integral/substancial, que compreende além de aspectos sobre a legalidade-formalismo do ato ou atividade controlada, também elementos de economicidade e, principalmente, de legitimidade – para o alcance do interesse geral da sociedade, inclusive no âmbito do TCE/SC.

Entende-se que tais questões encontram-se no centro das discussões sobre as teorias da administração pública e, notadamente, relacionam-se mais diretamente aos preceitos do Novo Serviço Público (NSP) e, secundariamente, àqueles atinentes a Nova Administração Pública (NAP), pois ambas as teorias também objetivam romper com uma interpretação fragmentada do Estado em detrimento de uma abordagem socialmente mais compromissada, voltada à finalidade dos atos administrativos, ao sentido da cidadania e ao atendimento ao interesse público.

A propósito, observa-se o entrelaçamento existente entre o tipo de controle baseado na integralidade/substancialidade e o que prevêm as teorias da NAP e do NSP, notadamente quando a primeira rompe com a dicotomia entre política e administração, propondo que a administração pública apresente respostas ao que o Executivo e o Legislativo não conseguiram enfrentar de forma satisfatória, (Denhardt, 2011, p. 149) e a segunda, também pelo lecionado por Denhardt, ao traçar uma crítica social ao modelo racional e tradicional de administração pública e ao propor não só a interpretação, mas principalmente a ação como mecanismo de novo tipo de democracia.

Da necessária associação entre interesse público e finalidade, conclui-se que o cumprimento pelas empresas estatais de suas atividades finalísticas e, portanto, de seus objetivos de gestão, em boa parte relaciona-se à efetivação do interesse geral, coletivo, social. Assim, não há como o controle externo sobre elas esquivar-se da obrigação de

observar tais aspectos, inclusive de considerá-los prioritários para a execução de suas próprias atividades.

Há que ser salientada, porém, a escassa produção científica relativa ao tema da presente pesquisa, constituindo-se em matéria ainda incipiente sob o prisma conceitual e metodológico o controle externo nesta pesquisa conceituado de integral ou substancial. Na realidade mesmo tal denominação foi criada presentemente, sendo desconhecida qualquer menção anterior ao conceito.

O trabalho proposto, em resumo, deverá ser crítico da realidade atual e especulativo acerca da exigência de deflagração de sua reformulação e de seu aperfeiçoamento e, dessa forma, o problema de pesquisa que se apresenta para a investigação é: quanto a sua extensão, qual o tipo de controle externo público é suficiente à efetivação da supremacia da defesa do interesse público?

## 1.2 OBJETIVOS GERAL E ESPECÍFICOS

### 1.2.1 Objetivo geral

Identificar, a partir da teoria e da realidade observada no âmbito do TCE/SC, qual o tipo de controle externo público e técnico sobre as empresas estatais relaciona-se efetivamente à defesa da supremacia do interesse público, se o predominantemente legalístico e formal ou aquele com ênfase na integralidade/substancialidade das atividades de gestão.

### 1.2.2 Objetivos específicos

- a) Elaborar um quadro histórico, teórico e analítico sobre o controle externo público da administração estatal brasileira, especialmente sobre as empresas do governo, identificando seus elementos e extensão e diferenciando seus tipos;
- b) Refletir sobre as vantagens e desvantagens dos modelos de controle externo com ênfase na visão integral/substancial e legal-formalístico para o atendimento da defesa do interesse público.
- c) Descrever as principais características e a extensão do controle do TCE/SC sobre as estatais catarinenses, identificar seu tipo hegemônico e as consequências da opção.

### 1.3 JUSTIFICATIVA TEÓRICA E PRÁTICA

O tratamento do tema do controle externo sobre as empresas haveria de envolver, desde uma perspectiva mais ampla, o encaminhamento de respostas às seguintes indagações: a) o que controlar? b) como controlar?

No entanto, não é possível alcançar no espaço do presente trabalho todos os aspectos que interferem nestas duas questões, especialmente porque se tratam de indagações que se reportam a um nicho do setor público com características eminentemente privadas – as empresas estatais – e, portanto, que detém imperativos aparentemente contraditórios. Mas como o controle externo não pode desinteressar-se delas<sup>7</sup>, ao menos se tentará abordar hipóteses de respostas às indagações.

Lembre-se desde já que os atos de gestão das empresas estatais podem limitar ou ampliar indevidamente as ações do Estado na esfera produtiva de bens e serviços e devem estar condicionados à pressão popular a favor da probidade, da moralidade, mas também da eficiência na administração pública que, como será visto na sequência, relaciona-se diretamente à efetividade das atividades de gestão.

Da mesma maneira, as ações ou omissões do controle externo repercutem nas unidades jurisdicionadas em foco e sobre o grau de atendimento do interesse público, haja vista que o controle externo constitui-se em elemento indutor da construção permanente do Estado.

Atuando o Estado como agente ativo no processo de produção capitalista – seja enquanto prestador de serviços públicos ou quando desenvolve atividade econômica<sup>8</sup> – ao seu controle externo, muito mais do que uma mera fiscalização, é imposto que garanta a análise sobre os métodos empresariais e sobre a efetiva consecução do interesse público. Portanto, este deve se processar considerando não só aspectos de legalidade, mas também de economicidade e, principalmente, de legitimidade das atividades das do setor.

A propósito, são pertinentes as críticas de Riggs (1968, p. 21) aos modelos jurídicos e administrativos “legalísticos”, isto é, formalístico-

---

<sup>7</sup> Comprova a assertiva de que há muito tempo encontra-se pacificada no Brasil a necessidade do exercício do controle externo sobre as empresas estatais, palavras de Caio Tácito em sua obra datada de 1973, como segue: “dizer [...] que a empresa pública e a sociedade de economia mista operam sob regime de direito privado não significa divorciá-las do controle político e relegá-las ao desregramento ou à incúria na aplicação de recursos oriundos do erário. [...]” In: TÁCITO, Caio. **Sociedade de Economia Mista – Licitação**. Rio de Janeiro: Revista do Direito Público, vol. 23, p. 71-78, 1973.

<sup>8</sup> A Constituição Federal em seu art. 173, diferencia as empresas estatais em dois tipos: as que exploram atividade econômica e as que prestam ou comercializam bens ou serviços.

burocráticos, distantes das realidades sociais, sobre o que Guerreiro Ramos, (1983, p. 250-254) afirma ser esse formalismo correspondente ao grau de discrepância entre o poder formal e o poder efetivo, entre a impressão que nos é dada pela constituição, pelas leis, pelos regulamentos, pelos organogramas e pelas estatísticas e os fatos e as práticas reais do governo e da sociedade.

O modelo de administração pública cuja avaliação sobre seus resultados prepondera aos métodos e procedimentos que adota encontra-se em polo oposto ao legal-formalismo. A esse respeito Zymler (2007, p. 210-212) argumenta que a nova administração pública “orienta-se, sobretudo, por princípios de eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos que lhe incumbem” e prossegue afirmando que, dessa forma, o controle ganha realce, “como forma de tornar efetivo o regime democrático, tomado em sua acepção igualitária”.

Noutras palavras, é necessário que se saiba até que ponto o controle externo, e especificamente o TCE/SC, investigam e avaliam temas relacionados à operação, ao funcionamento e à política empresarial do governo, numa visão de mundo mais abrangente e complexa, ou priorizam sua função legalista e formal que, na opinião de Rocha, (2010, p. 19) é essencialmente coadjuvante e meramente auxiliar daqueles que detêm a competência e os meios para a investigação e para a instrução dos processos criminais, além de gerar resultados técnicos pífios e, conseqüentemente, inócuos à população.

Outro aspecto que justifica a pesquisa proposta advém da crescente pressão popular em favor da probidade e da moralidade relacionados à eficiência na administração pública e nas desconfianças que os órgãos institucionais de controle, responsáveis pela fiscalização do dinheiro e dos bens públicos, suscitam na população quanto ao adequado exercício de suas competências e atribuições.

Para Denhardt e Denhardt (2003, p. 144-145) ultimamente as organizações públicas vêm enfrentando uma crise de legitimidade, com os cidadãos questionando a eficácia dessas instituições e também as intenções de seus inquilinos. Segundo os autores, sente-se que as opiniões dos gestores públicos e as ações que eles deflagram por intermédio dos organismos públicos não correspondem às expectativas do conjunto dos cidadãos.

No caso dos órgãos de controle externo essa impressão negativa pode ser acentuada. De um lado, a organização é criticada por suas próprias ineficiências e incongruências organizacionais. Por outro, o é por ser incapaz de corresponder aos anseios dos cidadãos ao deixar de punir desmandos e desvios de gestão de suas unidades controladas.

A esse respeito, é ilustrativo o artigo publicado no jornal *Diário Catarinense*, de autoria de Aduino Vicari Júnior e Christian Rosa, (2007, p. 12) ambos procuradores do Ministério Público de Santa Catarina, em parte a seguir transcrito:

Os escândalos políticos e administrativos revelados nos últimos anos põem a nu a incapacidade de nossas instituições de cumprirem um dever que é básico nos estados democráticos de direito: o de fiscalizar a administração pública [...], seja pela complexidade da tarefa ou pela amplitude das ações dos organismos a serem fiscalizados, seja por insuficiência técnica ou institucional, parece evidente que os tribunais de contas [...] não conseguem ser eficazes como deveriam. [...] É necessário que o país rediscuta questões como essas [...]. Está em causa também a qualidade de controle, que num regime de direito voltado para o interesse público, precisa ser efetivo, eficiente e eficaz.

Já a edição de outubro de 2011 da revista *Rolling Stone* brasileira, (O MAIOR problema de todos, 2011, p. 69-72) em matéria sobre a corrupção como prática da rotina do país, destaca um levantamento feito pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) entre 2002 e 2008, valendo-se de dados coletados junto à Controladoria-Geral da União (CGU), à Polícia Federal (PF) e ao Tribunal de Contas da União (TCU), e que revelara que aquela subtraiu cerca de R\$ 40 bilhões da vida dos brasileiros. Pelas contas, o país perdeu R\$ 6 bilhões por ano nesse período.

A revista *Veja*, de 26 de outubro de 2011, (VINGANÇA contra os corruptos, 2011, p. 76-82) destaca que nos últimos dez anos foram desviados dos cofres públicos brasileiros R\$ 720 bilhões. No mesmo período a CGU teria feito auditorias em 15.000 contratos da União com estados, municípios e Organizações Não Governamentais (ONGs) e teria observado irregularidades em 80% deles. Nesses contratos, a CGU flagrara, ainda segundo o periódico, desvios de R\$ 7 bilhões – ou seja, a cada R\$ 100 roubados apenas R\$ 1 é descoberto, segundo *Veja*. Além disso, desses R\$ 7 bilhões o governo teria conseguido recuperar pouco mais de R\$ 500 milhões, que equivaleria a R\$ 0,07 revistos para cada R\$ 100 roubados.

Por outro lado, segundo a revista:



A impunidade reina nos crimes contra a administração pública. Uma análise de processos de corrupção feita pela CGU mostrou que a probabilidade de um funcionário corrupto ser condenado é de menos de 5%. A possibilidade de cumprir a pena de prisão é quase zero. (VINGANÇA..., 2011, p. 80).

O jornal *O Globo* de 22 de outubro de 2011, (PELO ralo, 2011) por sua vez, informa que de R\$ 100 desviados por corrupção, o governo federal só recupera R\$ 2,34. Segundo o periódico desde 2003 a União ajuizou ações para cobrar R\$ 67,9 bilhões desviados ou mal empregados, sendo que as sentenças judiciais de lá para cá só teriam garantido a devolução aos cofres federais de apenas R\$ 1,5 bilhão, ou 2,34% do total. Os dados apresentados pelo *O Globo* são da Advocacia Geral da União (AGU), órgão responsável pelas cobranças.

O jornal qualifica o resultado como “um desempenho medíocre, fruto da morosidade dos tribunais e da omissão dos ministérios na análise das prestações de contas de entidades, prefeituras e estados conveniados” e indica o lento caminho de recuperação dos recursos, a começar pelas providências elementares, a cargo dos órgãos federais responsáveis pela liberação.

A título de exemplo, o periódico faz referência especificamente ao caso de repasses públicos via convênios, sobre o que informa que em 31 de dezembro de 2010, os processos sem apreciação pelo governo chegavam a 42.963, cujos repasses somavam R\$ 18,2 bilhões, valor 9% maior do que o apurado em 2009. O atraso médio na verificação seria de seis anos e nove meses, como apontado pelo TCU na matéria.

Aliás, se constatado desvio de recursos públicos, ainda segundo *O Globo*, inicia-se uma *via crucis* burocrática, cabendo ao governo enviar ao responsável pelo convênio a cobrança administrativa – não paga, segundo a AGU, na quase totalidade dos casos. Em não havendo sucesso, abre-se uma tomada de contas especial, processo formal para apurar o dano e as responsabilidades. Concluída pelo órgão responsável, a papelada é enviada à CGU, que dá parecer sobre a regularidade da análise. Só então os documentos seguem para o TCU, que pode levar anos até julgar o caso e condenar o gestor à devolução da verba – a lei orgânica do tribunal preveria inúmeros recursos e prazos.

Se o débito não for quitado nessa fase, a decisão segue para abertura de ação pela AGU. O ressarcimento passa a depender do Judiciário. Informa *O Globo*, ainda, que, por lei, ações para cobrança de

desvios não prescrevem, mas, com o tempo, os envolvidos acabam transferindo patrimônio para dificultar a execução.

O jornal cita o exemplo de um caso emblemático para a sociedade brasileira:

Condenado pelo TCU em 2011 a devolver verba desviada do Tribunal Regional do Trabalho de São Paulo (TRT-SP), o ex-senador Luiz Estevão (PMDB-DF) ainda não acertou suas contas e só no ano passado decidiu tentar acordo com a AGU. O débito apurado pelo tribunal era de R\$ 169,5 milhões, mas, diz o governo, acrescidos a atualização monetária, as multas e os juros de 1% ao mês, chega a R\$ 900 milhões. Por ora, só R\$ 54,9 milhões voltaram ao Tesouro, graças a uma decisão da Justiça Federal que liberou montante obtido por bloqueio de pequenas movimentações das empresas de Estevão. (PELO ralo, JORNAL O GLOBO, 2011, p. 4).

Com suas ações ou omissões, os órgãos de controle externo público poderiam, assim, estar permitindo, facilitando ou mesmo incentivando, a ocorrência de corrupção, o descumprimento do princípio da supremacia do interesse público e a ineficiência de gestão por parte de suas controladas<sup>9</sup>.

Por outro lado, a prática de um tipo de controle afastado do requisito de avaliação sobre os atos de gestão, pode colaborar não só com o incremento da prática do abuso e do excesso, como pode permitir a implantação de projetos e atividades dissociados dos planos e das estratégias governamentais, ou ainda em desacordo com o interesse público, sendo que a técnica de auditoria pública com enfoque na integralidade dos atos de gestão busca auxiliar na superação desses obstáculos.

Quanto à busca da eficiência – leia-se também como efetividade – na gestão pública, para Pinheiro (2010, p. 7) o legislador incluiu-a como princípio da administração pública, dado o reconhecimento da precariedade na atuação dos órgãos e agentes. O fim primordial do aparelho de Estado, para o autor, seria o de servir o público de forma

---

<sup>9</sup> Sobre isso, Mazzon e Nogueira, (2002) em pesquisa levada a efeito pela Fundação Instituto de Administração da Universidade de São Paulo (FIA/USP), mostram pífios os resultados decisórios dos Tribunais de Contas.

satisfatória, pautado sempre em requisitos mínimos que demonstrem e garantam o controle de qualidade.

Com a nova ordem constitucional, a sociedade teria a possibilidade de invocar a cidadania para cobrar a qualidade no serviço prestado pelo Estado, sendo que o conceito de eficiência quando aplicado no âmbito das empresas estatais não deveria replicar aquele sobejamente utilizado para as empresas privadas, atrelado hegemonicamente ao princípio do lucro.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICO-EMPÍRICA

### 2.1 PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Aguiar (2011, p. 32) define a administração pública como o aparato que o Estado possui para dar forma às ideias do governo. E complementa afirmando:

Enquanto o governo formula as políticas públicas, a Administração as executa. Ou seja, busca transformar em realidade o que fora planejado. A administração pública é a máquina do Estado. Assim, existe uma forte ligação entre o conceito de Estado e de administração pública. Se esta é o aparato daquele, a definição do tipo de Estado vai implicar diretamente o tipo de administração pública que será adotada. Em um Estado mais intervencionista, o tamanho da máquina, certamente, será maior do que em um mais liberal. (AGUIAR, 2011, p. 3)

Para Damasco (2007, p. 26) a administração pública pode ser entendida como o gerenciamento de interesses, segundo a lei, a moral e a finalidade dos bens entregues à guarda e conservação alheias, segundo os princípios da moral e do direito, objetivando o bem comum e com a função de encargos de defesa, de conservação e aprimoramento daqueles bens e serviços no interesse da coletividade.

Na conceituação de José Afonso da Silva (1995, p. 604):

Administração pública é o conjunto de meios institucionais, materiais, financeiros e humanos preordenados à execução das decisões políticas. Essa é uma noção simples [...] que destaca, em primeiro lugar, que é subordinada ao Poder político, em segundo lugar, que é meio e, portanto, algo que se serve para atingir fins definidos e, em terceiro lugar, denota os seus dois aspectos: um conjunto de órgãos a serviço do Poder político e as operações, as atividades administrativas.

Para o autor, objetiva e subjetivamente, a administração pública

tem como função a gestão da coisa pública e dos valores e interesses de toda a coletividade e, como tal, a sua conformação e atuação são pautadas por diversos princípios gerais, destinados de um lado orientar a ação do administrador na prática dos atos administrativos e, de outro, garantir a boa administração que se consubstancia na correta gestão dos negócios públicos e no manejo dos recursos públicos (dinheiros, bens e serviços) no interesse coletivo, com o que se assegura aos administrados o seu direito a práticas administrativas honestas e probas. (AFONSO DA SILVA, 1995, p. 604).

Outro ponto importante acerca do tema é a discussão entre o sentido formal e o material que se pode dar ao termo administração pública. Enquanto em sentido material ou objetivo há a preocupação com a natureza das atividades exercidas, não importando quem as exerça – seja na forma de serviço público, de polícia administrativa, de fomento ou intervenção na atividade econômica – em sentido formal ou subjetivo a administração pública é o conjunto de órgãos e entidades instituídos para a consecução dos objetivos de governo. Ou nas palavras de Aguiar (2011, p. 33) formalmente a administração pública “é [...] toda a estrutura que o ordenamento jurídico assim identifica, não importando a atividade que exerça”.

Atualmente é ainda o Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967, que regula a estrutura administrativa federal e divide a administração pública brasileira em direta e indireta, nos termos que seguem:

Art. 4º - a Administração Federal compreende:  
 I – A Administração Direta que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.  
 .II – A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades dotadas de personalidade jurídica própria:  
 a) Autarquias;  
 b) Empresas Públicas;  
 c) Sociedades de Economia Mista;  
 d) Fundações Públicas.  
 [...]

Se por um lado a administração direta caracteriza-se por ser composta de órgãos dos entes federativos que não possuem personalidade jurídica, não detém patrimônio próprio ou capacidade processual e não são sujeitos de direitos e deveres, ao contrário, a

administração indireta – autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas – tem todas as características anteriormente elencadas.

Por outro lado, a Constituição Federal de 1988, principalmente após a promulgação da Emenda Constitucional n. 19, de 04 de junho de 1998, introduziu como novos critérios para a administração pública, especialmente ao determinar: “Art. 37 – A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]”.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello (2005, p. 888-889), princípio é:

[...] o mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico.

Em termos de entendimento dos princípios constitucionais propriamente ditos, Barroso (2003, p. 151) explicita serem eles “o conjunto de normas que espelham a ideologia da Constituição, seus postulados básicos e seus fins” e complementa afirmando que “ao contrário das regras [...] não são aplicados na modalidade tudo ou nada, mas de acordo com a dimensão de peso que assumem na situação específica.” Destaca o autor, (ibid., p. 27) a importância da relatividade da interpretação dos princípios para o estabelecimento de seu alcance em distintos momentos, como segue:

Princípios não são como as regras, comandos imediatamente descritivos de condutas específicas, mas sim normas que consagram determinados valores ou indicam fins públicos a serem realizados por diferentes meios. A definição de cláusulas como dignidade da pessoa humana, razoabilidade, solidariedade e eficiência também transfere para o intérprete uma dose importante de discricionariedade. Como se percebe claramente, a menor densidade jurídica de

tais normas impede que delas se extraia, no seu relato abstrato, a solução completa das questões sobre as quais incidem. Também aqui, portanto, impõe-se a atuação do intérprete na definição concreta de seu sentido e alcance.

Gustavo Binenbojm (2008, p. 52-53) salienta a importância dos princípios constitucionais, inclusive como maneira de alcançar os direitos fundamentais. Superando a perspectiva exclusivamente individualista, os direitos fundamentais passam a ser também vistos como princípios concretizadores de valores em si, a serem protegidos e fomentados pelo direito, pelo Estado e por toda a sociedade.

Noutras palavras, observa-se que para a administração pública cumprir com seus objetivos é preciso que esteja atrelada aos princípios anteriormente citados, pois são eles que garantem ao administrador público o exercício eficaz de suas atividades dentro das leis que regem a atuação do órgão/entidade, permitindo que a organização pública tenha um rendimento funcional adequado a seu planejamento e a submetendo ao atendimento da defesa da supremacia do interesse público e sua indisponibilidade.

No entanto, a administração pública vai além desses princípios, devendo obedecer outros que a própria Constituição Federal enuncia, direta ou indiretamente – razoabilidade; proporcionalidade; segurança jurídica; motivação; ampla defesa e contraditório; interesse público; etc. – pois o ato de governar, como salientado por Damasco, (2008, p. 27) pode ser entendido como a criação de ações voltadas para a sociedade, e tais ações são colocadas em prática através de processos administrativos que transformam as demandas da coletividade em normas, produtos e serviços, obtendo como resultado a distribuição de direitos, deveres, benefícios e custos.

Heidemann, (2009, p. 31) observa criticamente a administração pública brasileira, quando ressalta:

Caracteriza-se em boa parte por um processo de caráter eminentemente formal e também patrimonialista [tendo] sua base de operação na instituição da ‘repartição pública’ [nela se estabelecendo o] reino da burocracia pública, de intensa apropriação corporativa e política, e pouco sensível à cidadania [sendo que] a contribuição do governo [...] à sociedade praticamente se esgota com o gerenciamento de sua estrutura

administrativa.

## 2.2 O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SUA RELAÇÃO COM A EFETIVIDADE E A RESPONSABILIDADE

Trata-se de assunto complexo conceituar eficiência organizacional no setor público, uma vez constituir-se em tema com visões distintas, inclusive existindo pensamentos contraditórios e conflitantes sobre o assunto. Sem pretender esgotar a apresentação de definições a respeito, interessa apresentar algumas dessas considerações, como segue.

Celso Antônio Bandeira de Mello (2006, p. 321) vê de forma crítica a introdução do conceito da eficiência no texto constitucional através da Emenda Constitucional n. 19, pois segundo o autor:

Trata-se, evidentemente, de algo mais do que desejável. Contudo, é juridicamente tão fluido e tão difícil o controle ao lume do Direito, que mais parece um simples adorno [...] ou o extravasamento de uma aspiração dos que buliram no texto. [...] Finalmente, este princípio é uma faceta de um princípio mais amplo já superiormente tratado há muito tempo no Direito italiano: o princípio da boa administração.

Também Figueiredo (2011, p. 63) não viu a novidade com bons olhos, pois que para ele:

É de perquirir o que muda com a inclusão do princípio da eficiência, pois, ao que se infere, com segurança, à Administração Pública sempre coube agir com eficiência com seus cometimentos. Na verdade, no novo conceito instaurado de Administração Gerencial, de ‘cliente’, em lugar de administrado, o novo ‘clichê’ produzido pelos reformadores, fazia-se importante, até para justicar perante o país mudanças constitucionais pretendidas, trazer ao texto o princípio da eficiência. Tais mudanças, na verdade, redundaram em muito pouco de substancialmente novo, e em muito trabalho aos juristas para tentar



compreender figuras emprestadas sobretudo do Direito Americano, absolutamente diferente do Direito Brasileiro.

Segundo Figueiredo, a introdução do princípio da eficiência na administração pública visava na realidade tão somente introduzir na administração pública brasileira a teoria gerencialista. Para o autor, tentou-se ampliar o debate acadêmico inserindo-o ao ordenamento jurídico nacional, a despeito de qualquer outro motivo, apenas para destacar a reforma gerencial do Estado nacional brasileiro – leia-se governo da União – ocorrida durante a gestão Fernando Henrique Cardoso nos anos 1990.

De outro lado, outros administrativistas e estudiosos preocupam-se apenas em distinguir o que a Constituição Federal afinal pretende. Dentre estes últimos encontra-se Di Pietro (2007, p. 73) que afirma que o princípio da eficiência “[...] impõe ao agente público um modo de atuar que produza resultados favoráveis à conservação dos fins que cabem ao Estado alcançar”.

Nessa mesma linha, Araújo (2001, p. 36) compara a eficiência à eficácia, enfatizando que a primeira se relaciona com o processo (meio) e a segunda, com os resultados (fins), como segue:

A eficácia interage com a eficiência. Quanto maior for a segunda, maior será a possibilidade de se alcançar a primeira, mas essa condição não pode ser aceita como regra geral. Às vezes, os recursos são utilizados da forma mais racional possível, as ações são realizadas corretamente, mas os esforços são direcionados incorretamente, ou seja, o fim não é alcançado. Por outro lado, é oportuno frisar que não é recomendável a eficácia momentânea, ou seja, alcançar determinado fim utilizando os recursos de forma errônea. Em síntese, podemos afirmar: eficiência é meio; eficácia é fim; eficiência é fazer bem; eficácia é fazer o que é certo.

Inexistindo a preocupação de traçar um quadro comparativo sobre os diversos conceitos concorrentes encontrados na literatura sobre eficiência, nesse momento interessa precipuamente apresentar o que se entende como convergência de pensamentos acerca do tema. Sobre isso, Hall (2004, p. 240-242) parece fornecer uma pista, ainda que inicial,

sobre os pontos convergentes mencionados, quando diz:

[...] as organizações sujeitam-se a limitações múltiplas e conflitantes que lhes podem ser impostas, negociadas, identificadas ou autoimpostas. Quanto maior e mais complexa a organização, maiores a amplitude e a variedade das limitações com que ela irá se defrontar. Por esse motivo, cada organização precisa considerar os seus ambientes, reconhecer e atribuir uma ordem às limitações que se apresentam e tentar prever as conseqüências de suas ações. [Além disso] as organizações possuem metas múltiplas e conflitantes, o que acarreta em coalizões de poder [na] definição de metas [...].

Na tradição acadêmica<sup>10</sup>, eficiência não se preocuparia com os fins, mas apenas com os meios, ao passo que a eficácia preocupar-se-ia em atingir os objetivos organizacionais. Para Bio (1996, p. 21) “eficiência diz respeito a método, o modo de fazer coisas. [...] Uma empresa eficiente é aquela que consegue o seu volume de produção com o menor dispêndio possível de recursos. Portanto, ao menor custo por unidade produzida”. Já a eficácia diria respeito a resultados, a produtos decorrentes de uma atividade qualquer, ou para o autor se trataria da escolha da solução certa para determinado problema ou necessidade.

No âmbito estatal, todavia, os conceitos de eficiência e eficácia organizacionais devem necessariamente assumir um conteúdo diferenciado, ou como explicitado por Catalá (2007, p. 299) seria necessário transcender as noções convencionais de eficiência e de eficácia (embora sejam muito importantes) e concentrar-se no que se poderia chamar de capacidade para fazer com que o futuro tome o rumo desejado. Este é o principal objetivo da melhoria das políticas públicas.

Ou como categorizado por Meirelles, (2010, p. 98) o que se impõe a todo agente público é que realize suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. Seria para o autor o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da

---

<sup>10</sup> Para Chiavenato (1994, p. 70) eficácia é uma medida normativa do alcance dos resultados, enquanto eficiência é uma medida normativa da utilização dos recursos nesse processo. A eficiência é uma relação entre custos e benefícios [e] está voltada para a melhor maneira pela qual as coisas devem ser feitas ou executadas.

comunidade e de seus membros.

Torres (2004, p. 175) a propósito comenta:

Eficácia: basicamente, a preocupação maior que o conceito revela se relaciona simplesmente com o atingimento dos objetivos desejados por determinada ação estatal, pouco se importando com os meios e mecanismos utilizados para atingir tais objetivos. Eficiência: aqui, mais importante que o simples alcance dos objetivos estabelecidos é deixar explícito como esses foram conseguidos. Existe claramente a preocupação com os mecanismos utilizados para obtenção do êxito da ação estatal, ou seja, é preciso buscar os meios mais econômicos e viáveis, utilizando a racionalidade econômica [...].

Saliente-se, ainda, que a redação do artigo 70 da Constituição Federal, anterior à Emenda Constitucional n. 19 que criou o princípio da eficiência, já tratava da análise dos resultados na administração pública, especialmente pelo controle sobre ela exercido, quando determinou que este último incidiria sobre a economicidade do ato administrativo. Economicidade, tal como eficiência, implica na análise do mérito do ato administrativo, com o objetivo de avaliar se a despesa foi vantajosa ou não para o Estado.

Em síntese, no âmbito público o resultado da eficiência não pode ser avaliado com base exclusivamente nos produtos de um programa governamental ou nos de uma determinada empresa estatal, mas sim em relação aos seus impactos qualitativos e quantitativos.

A análise sobre o princípio necessariamente perpassa pela verificação da efetividade, atualmente incorporado aos conceitos ora em discussão, ou seja, se foi gerado um impacto transformador da realidade para o público-alvo do programa, tendo sido satisfeitas suas necessidades, compondo tal público não só o usuário ou o atingido diretamente pelo programa, mas também a outros indiretamente envolvidos na questão.

Efetividade, assim, é essencial à consecução da legitimidade na ação administrativa pública, pois diz respeito aos resultados que uma ação traz em benefício da população. Ou seja, ainda que para fins categoriais, esse novo conceito é mais abrangente, pois visa indicar se o objetivo foi atingido e se o mesmo trouxe melhoras à população. Ou nos termos de Torres (2004, p. 175):

Efetividade é o mais complexo dos três conceitos, em que a preocupação central é averiguar a real necessidade e oportunidade de determinadas ações estatais, deixando claro que setores são beneficiados e em detrimento de que outros atores sociais. Essa averiguação da necessidade e oportunidade deve ser mais democrática, transparente e responsável possível, buscando sintonizar e sensibilizar a população para a implementação das políticas públicas. Esse conceito não se relaciona estritamente com a ideia de eficiência, que tem uma conotação econômica muito forte, haja vista que nada mais impróprio para a administração pública do que fazer com eficiência o que simplesmente não precisa ser feito.

Bresser Pereira e Spink (2006, p. 11-12), apesar de não se enquadrarem entre os pesquisadores que defendem as assertivas da Nova Administração Pública e do Novo Serviço Público, afirmam que, para efetivamente ser capaz de atender as demandas crescentes da sociedade, é preciso que o Estado brasileiro se reorganize, e para isso é necessário que adote critérios de gestão capazes de reduzir custos, buscar maior articulação com a sociedade, definir prioridades democraticamente e cobrar resultados.

Nessa linha, destaque-se que os modelos gerenciais baseados exclusivamente no legalismo e no formalismo, desde há muito se encontram sob permanente crítica. Riggs (1968, p. 21) salienta que os mesmos ficam longe da realidade e que o estudo dos modelos jurídicos e administrativos torna-se cada vez mais “legalístico”, o que levaria à oferta de um quadro cada vez menos exato da realidade e a uma técnica cada vez mais ineficaz para modificá-la. O autor assim manifesta-se quanto à ilusão que permeia o uso do modelo legal-formalístico:

O comportamento social não se contém dentro de uma norma prescrita. A administração formalística representa um tipo especial de sistema formalístico. Se encontrarmos um organograma que pretenda descrever a estrutura de uma repartição pública, com definições detalhadas das atribuições de cada unidade e cargo da repartição, diremos que esse

organograma é formalístico se verificarmos que, na realidade, as pessoas e unidades fazem na repartição, coisas diferentes das constantes no organograma. [...] Quando, numa organização administrativa, encontramos um alto grau de imbricação, podemos esperar boa dose de formalismo. [...] Quanto mais formalística for uma situação administrativa, menor será o efeito que a alteração das normas prescritas terá sobre o comportamento dos indivíduos. (RIGGS, 1968, p. 18-19)

Guerreiro Ramos (1983, p. 250-254) tratando da questão no caso brasileiro, destaca que tal formalismo não deve ser compreendido fora de sua perspectiva histórica, qual seja a de que reflete uma estratégia global visando a absorver e a dirimir conflitos sociais. (ibid., p. 271-280)

Seguindo conceito análogo, Machado e Peter (2008, p. 40) refletem que a validação de um ato de gestão pública exige, além das condições de legalidade, também o cumprimento à eficácia, à eficiência, à economicidade, à qualidade e à efetividade, e salientam que “a gestão deve ser conduzida de forma que as decisões resultem no melhor uso dos recursos públicos e, conseqüentemente, em serviços públicos econômicos, eficientes e efetivos”.

Como visto, o artigo 37 da Constituição Federal prescreve eficiência como um princípio constitucional a ser respeitado e seguido pela administração pública. Porém, como assinala Moraes, (2004, p. 286) eficiência no serviço público compor-se-ia das seguintes características básicas: direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum, imparcialidade, neutralidade, transparência, participação e aproximação dos serviços públicos da população, eficácia, desburocratização e busca da qualidade.

Retornando a Di Pietro (2007, p. 83) o princípio da eficiência apresenta dois aspectos: pode tanto ser considerado em relação à forma de atuação do agente público – do qual se espera o melhor desempenho possível para lograr os resultados melhores – como também em relação ao modo racional de organizar, estruturar e disciplinar a administração pública.

Interessa verificar, pois, como é imprescindível também ao controle externo exercido pelos tribunais de contas a efetivação de análises e avaliações sobre a eficiência da gestão pública que se relacionassem muito mais com o conceito de efetividade dos atos, esta

diretamente atrelada ao cumprimento do princípio da legitimidade e à busca da defesa da supremacia do interesse público, passando a ser interpretado tal controle realmente como um instrumento de *accountability* horizontal.

A ideia de efetividade da atividade administrativa pública estaria associada, também, ao conceito de responsividade que, segundo Motta, (2001, p. 4) desenvolveu-se correlato a todos os demais princípios da administração pública previstos na CF, em seu art. 37. O autor, a propósito, menciona que a concepção de responsividade induz precisamente o direito do cidadão a “obter respostas” às suas necessidades e demandas, abrangendo mais do que a simples responsabilidade patrimonial do Estado por ato administrativo.

Para Denhardt, (2011, p. 178) ao alcance de sua consecução são necessários meios objetivos de *accountability* para que se preservem os interesses da sociedade contra os caprichos ocasionais dos profissionais do governo, seja por interesses pessoais, seja por falhas em suas orientações e responsabilidades, especialmente porque a responsividade submete-se aos “[...] valores públicos ao máximo de sua capacidade” e ao fato de que:

[...] os integrantes das organizações públicas tem a responsabilidade de auxiliar o público a articular suas necessidades; de identificar as necessidades importantes, ainda que muitas vezes ocultas; e de expressar o desejo de vê-las atendidas [além] de fazê-lo de maneira consistente com os valores democráticos. (ibid., p. 180-181).

A responsividade, portanto, está associada ao conceito de efetividade das decisões políticas e das ações para suas respectivas implementações, pois que se “[...] as políticas não são decididas no vácuo, tampouco são executadas no vácuo. Pelo contrário, a execução de políticas públicas depende de um conjunto de fatores ambientais”. (DENHARDT, 2011, p. 185-186)

Dessa forma, as questões de responsividade estão intimamente relacionadas aos objetivos do controle externo de novo tipo ora proposto, notadamente quanto à necessária observância das influências ambientais ou interorganizacionais sobre o trabalho organizacional das unidades controladas pelo TCE/SC e consideram fortemente a necessidade da participação da burocracia pública na ação de seleção e implementação das políticas públicas, além de estarem especialmente

atrelados aos valores e aos interesses públicos.

Cabe também considerar como a análise e a avaliação de gestão das unidades controladas podem se constituir em ferramentas poderosas na qualificação do exercício das atribuições e competências do controle externo, especialmente no sentido da construção de um modelo integral e substancial de fiscalização.

Avaliação essa conceituada por Garcia (1997, p. 27) como sendo uma operação na qual é julgado o valor de uma iniciativa organizacional, a partir de um quadro referencial ou padrão comparativo previamente definido.

Ou noutros termos definidos pelo autor, (ibid., p. 25) “avaliação corresponde ao ato de determinar valor e importância a alguma coisa. É exercer julgamento sobre ações, comportamentos, atitudes ou realizações”. Ou seja, avaliar não significa apenas medir, mas julgar a partir de um referencial de valores e estabelecer o confronto entre situações ou, como o próprio Garcia afirma, trata-se de “confrontar a situação atual com a ideal, o possível afastamento dos objetivos propostos, das metas a alcançar, de maneira a permitir a constante e rápida correção de rumos, com economia de esforços (de recursos) e de tempo”.

Complementando a categorização anteriormente iniciada, Penna Firme (1994, p. 7) diz que as verdadeiras avaliações seriam aquelas que subsidiam decisões, que procuram resolver preocupações e problemas dos que conduzem políticas, programas e projetos, que examinam e julgam a ação governamental e que se dirigem, também, ao usuário/beneficiário, concentrando-se nos valores e necessidades sociais.

De toda forma, as avaliações requerem juízos de valor, notadamente quanto à verificação da consecução do elemento legitimidade, visando uma melhor orientação para o curso da atividade administrativa investigada. Por isso devem ser ágeis e permanentemente acompanhar o processo de implantação de ações para o alcance dos objetivos societários, que podem se defasar, sendo necessário criticá-las também de forma permanente.

Em regra geral, na administração pública o desempenho se refere à realização de compromissos assumidos e ao cumprimento de suas competências inerentes, ou como diz Garcia, (1997, p. 40) trata-se do “resgate do compromisso de execução de uma programação formalmente estabelecida como desejável e factível, a partir de parâmetros confiáveis surgidos da aplicação do conhecimento técnico-científico sobre a experiência prática”.

Zymler (2007, p. 40-41) ressalta que “controlar é

substancialmente estabelecer padrões e confrontá-los com resultados obtidos”. Diga-se que isso aproxima tal conceito daquele inerente ao denominado controle integral/substancial de gestão, principalmente quando ressalta a extensão da atividade fiscalizadora dos tribunais, e que a mesma não deveria se restringir à atuação sobre aspectos jurídico-formais, devendo ir além, buscando examinar os resultados alcançados pelos entes controlados. (2007, p. 186)

Howlett e Ramesh, (2003, p. 201) a propósito, referem-se à existência de dois extremos de agentes que exercem, ou poderiam exercer, a tarefa de avaliadores de políticas públicas: de um lado os executores, servidores públicos, e do outro lado os grupos de interesse afetados pelo processo de uma determinada política. No intervalo entre esses dois polos podem atuar uma variedade de outros foros e meios de avaliação, que envolvem inclusive entes institucionalizados, entre os quais poderíamos incluir os tribunais de contas, aqui interpretados como potenciais agências de *accountability*.

Nos termos do que foi definido por Denhardt e Denhardt (2003) o controle deve ser visto como uma extensão da cidadania, pois que mantido para servir aos cidadãos, afinal diretamente atingidos pelos atos de gestão do Estado.

O controle externo público, assim, insere-se no contexto social e na administração pública brasileira, devendo corresponder satisfatoriamente às legítimas demandas sociais por probidade e moralidade administrativa, mas também por eficiência na gestão das unidades que fiscaliza, entendida esta, diga-se mais uma vez, como a busca pela efetividade dos atos administrativos.

Em relação ao Tribunal de Contas de Santa Catarina, o exame da eficiência de gestão encontra-se disciplinada na Lei Orgânica do órgão – Lei Complementar Estadual n. 202/2000 – que a propósito prevê: “Art. 25 – A fiscalização [do TCE/SC] tem por finalidade verificar a legalidade, a legitimidade, a eficiência e a economicidade de atos administrativos em geral, inclusive contrato [...]”. De igual forma, também o Regimento Interno do TCE/SC – Resolução n. TC-06/2001 – de 03/12/2001 trata do assunto<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Art. 46 – A fiscalização a cargo do Tribunal, mediante realização de inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, tem por objetivo verificar a legalidade, a legitimidade, a moralidade, a economicidade, a eficiência e a eficácia dos atos administrativos [...]

Art. 47 – Para fins do disposto no artigo anterior considera-se:

I – legalidade: a conformação do ato administrativo com a lei;

II – legitimidade: a conformação do ato administrativo com a lei e com o interesse público;



O princípio da eficiência, assemelhado ao da efetividade e nos termos de sua complexidade, portanto, deve ser observado pelos órgãos e entidades da administração pública e, via de consequência, pelo controle externo à mesma, inclusive diante da propensão atual a que tal administração priorize os meios e procedimentos administrativos aos resultados finais de suas ações, tal como ressaltado por Campos (2005, p. 23).

## 2.3 POLÍTICA E SERVIÇO PÚBLICOS

Cretella Júnior (2000, p. 36) apesar de reconhecer que a organização e o funcionamento dos serviços públicos se constituam numa expressão das mais discutidas e criticadas, os define como “toda atividade que o Estado exerce, direta ou indiretamente, para a satisfação das necessidades públicas, mediante procedimento peculiar ao direito público, derogatório e exorbitante do direito comum”.

O autor distingue serviço público de função pública ao considerar que esta última tem um significado eminentemente dinâmico e encerra a ideia de movimento, sendo por ele conceituada como “[...] toda atividade exercida por um órgão [público] para a realização de determinado fim.” (CRETELLA JÚNIOR, 2000, p. 41).

Já Di Pietro (2007, p. 90) define o serviço público como “toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente as necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcial”.

Verificando especificamente a relação do tema serviço público com a atuação do Estado no domínio econômico via atuação empresarial própria, há que destacar preliminarmente o que preveem os arts. 173 e 174, da Constituição Federal:

Art. 173 - Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade

---

[...]

IV – economicidade: a otimização da aplicação dos recursos públicos tendo em vista a relação entre o custo e o benefício da atividade pública;

V – eficiência: a utilização dos recursos financeiros, humanos e materiais de maneira a atingir a maximização dos resultados para um determinado nível de recursos ou a minimização dos meios para determinada quantidade e qualidade de resultados;

VI – eficácia: o grau de alcance dos objetivos visados, segundo a relação entre custo e benefício favorável.

econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

§ 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre:  
I - sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade;  
[...]

A partir daí, Bandeira de Mello (2005, p. 647) infere que quando o Estado interfere suplementarmente na exploração de atividade econômica, estaria prestando serviços governamentais e não serviços públicos o que, obviamente, não se reproduz quando em referência àquelas atividades destinadas a produção e comercialização de bens ou de serviços, que se inseririam na mesma classificação do restante da administração pública.

Independente da modalidade das atividades das empresas estatais, tal como designadas no art. 173, em seu § 1º, da CF, todas elas se submetem, além de ao direito privado, também aos princípios e normas públicas. Aliás, como salientado por Bandeira de Mello (2005, p. 648) o próprio parágrafo em questão refere-se, no inciso III, a sujeição as estatais a “licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública” o que, segundo o autor, leva a crer que as estatais “[...] não estão submetidas ao regime jurídico das empresas privadas”.

Seja na forma de serviço público ou de serviço governamental prestado pelas estatais com objetivos de exploração econômica, os mesmos estão ou deveriam estar atrelados e decorrer da efetivação de políticas públicas, compreendidas como fruto de ação conjunta do governo com outros atores sociais, como destacado por Heidemann, (2009, p. 28):

Em termos político-administrativos, o desenvolvimento de uma sociedade resulta de decisões formuladas e implementadas pelos governos dos Estados nacionais, subnacionais e supranacionais em conjunto com as demais forças vivas da sociedade, sobretudo as forças de

mercado em seu sentido lato. Em seu conjunto, essas decisões e ações de governo e de outros atores sociais constituem o que se conhece com o nome genérico de políticas públicas.

Como também salientado por Heidemann, (2009) política pública, numa perspectiva operacional, são as ações e práticas, as diretrizes e as leis empreendidas por um governo, com influência de outros atores sociais, no intuito de influenciar e/ou solucionar questões gerais e específicas da sociedade.

Dessa forma o Estado exerce uma presença prática e direta na sociedade, tanto de alcance geral como de alcance ou impacto setorial, segundo se crê como no caso das empresas estatais e da interferência da ação de controle externo na definição de suas políticas públicas e governamentais. A definição desse entendimento de política pública procura corroborar com a ideia de que as ações governamentais ocorrem de forma conjunta com outros atores sociais e influenciam as relações construídas pela sociedade.

Heidemann (ibid., p. 31) enfatiza, ainda, que “a perspectiva de política pública vai além da perspectiva de políticas governamentais, na medida em que o governo, com sua estrutura administrativa, não é a única instituição a servir à comunidade política, isto é, a promover políticas públicas”.

Para Saraiva (2006, p. 28) política pública constitui-se num “[...] fluxo de decisões públicas, orientado para manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade”. Ainda segundo o autor e coincidindo com o posicionamento de Heidemann, tais decisões são influenciadas pelas reações da sociedade às mesmas, bem como pelos valores, ideias e visões dos que as adotam ou influem em sua aplicação, destacando que “[...] o processo de política pública não possui uma racionalidade manifesta. Não é uma ordenação tranquila na qual cada ator social conhece e desempenha o papel esperado”. (Ibid., p. 29)

## 2.4 DEFESA DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO E SUA INDISPONIBILIDADE

De antemão destaca-se a posição de Sorauf (1962, p. 187) sobre o tema do interesse público, quando salienta que o mesmo estendeu-se para além da ideia de uma meta orientadora do formulador de uma política. O autor lembra que vários escritores o tem identificado com o

processo democrático de acordo e de acomodação. O interesse público residiria nos processos complexos de um ajuste e de uma concessão política que o governo emprega para representar e ajustar as exigências feitas sobre seus instrumentos de formulação política. Aqui o interesse público como meio e processo substitui o interesse público como fim e meta.

Isso dito, interessa estabelecer a associação entre o princípio da impessoalidade previsto no *caput* do art. 37 da Constituição Federal e o da defesa da supremacia do interesse público nas ações estatais. Para Odete Medauar (2009, p. 128) a obrigação do cumprimento do princípio da impessoalidade pela administração pública tem o intuito essencial de impedir que fatores pessoais, subjetivos, sejam os verdadeiros móveis e fins das atividades administrativas. Para a autora a finalidade da ação pública deve ser o alcance do interesse da coletividade, alheio a quaisquer razões pessoais.

Lucas Rocha Furtado, (2007, p. 187) por sua vez, vê o princípio da impessoalidade sob três aspectos na ótica da administração pública, quais sejam, conferir aos particulares tratamento isonômico, sem qualquer discriminação; conformidade ao interesse público, para que o ato administrativo não implique em favorecimento de qualquer espécie; e, finalmente, imputação dos atos praticados pelos agentes públicos diretamente às pessoas jurídicas em que atuam.

O debate sobre a questão, contudo, não é de simples resolução e nesse sentido entende-se ser necessário apresentar outras compreensões acerca do tema que, afinal, é central para a efetivação dos objetivos desta dissertação.

Para Griffith (1962, p. 25-26) o conceito de interesse público poderia ser sinônimo de “bem-estar geral”, o que envolveria tanto a ação individual como institucional. O autor ainda menciona-o como um atributo do setor estatal, acrescentando que “[...] o interesse público numa dada sociedade em determinada época é aquele que se adapta aos costumes da sociedade” chamando a atenção para o “... poder do tradicional de limitar a extensão e o êxito dos esforços para conseguir qualquer definição [para o interesse público] universalmente aceita [...]”. (GRIFFITH, p. 26-27)

Já para Colm (1962, p. 122) “no debate político, na prática jurídica e em discussões de política econômica o termo interesse público desempenha um papel predominante”. Dentre as considerações que o autor elenca para demonstrar a importância do termo e sua aplicação material, destaca-se o fato de que a política não se ocuparia exclusivamente do bem-estar, mas também do bem-estar da “nossa

posteridade”.

Bodenhimer (1962, p. 207) lembra que qualquer tentativa para elaborar uma teoria a respeito “[...] que pretenda ter direito a um reconhecimento geral é evidentemente um empreendimento muito incerto”. Para ele, objetivos de uma política específica destinada a promover o interesse público são não só extremamente multiformes e diversificados, mas devem também necessariamente ser adaptados às variadas necessidades de diferentes sociedades e sistemas sociais.

Por outro lado, o autor salienta que tem sido presumido por vários escritores que uma interpretação viável do interesse público pode ser obtida pela simples adição e totalização dos interesses individuais existentes numa comunidade de modo mais ou menos mecânico. (BODENHEIMER, 1962, p. 208-209) E acentua que “[...] essa teoria é baseada na suposição irrealista de que um indivíduo pode não ter interesses antagônicos aos interesses da comunidade política como um todo”, complementando que “a identificação do interesse público com a soma aritmética total de interesses privados, subestima, entre outras coisas, certos elementos contraditórios e desconcertantes na estrutura humana psicológica”.

Nessa linha, no campo da administração estatal que diz respeito a concretas políticas públicas, as escolhas a serem feitas pelos mandatários, ante medidas de valor conflitantes, não são tão precisas ou evidentes. Para Bodenhimer, tais escolhas devem ser feitas na medida em que nenhuma sociedade reconhece todos os interesses como merecedores do mesmo valor, porém contrapõe frontalmente a ideia de que o interesse público seja o somatório de interesses individuais, e argumenta (1962, p. 216) ainda:

Uma teoria geral do interesse público que leve em conta os aspectos normativos do problema não pode, naturalmente, nos proporcionar um catálogo minucioso de remédios e panaceias destinados a curar males específicos que possam acontecer no corpo político e social. As soluções de problemas concretos variarão necessariamente com a gravidade e a extensão do desafio, com o temperamento do povo e com o grau de progresso tecnológico e intelectual. Assim, uma teoria dos objetivos específicos de atividades que sirvam ao bem público deve ser em muitos aspectos possível e responsiva às necessidades. Condições e exigências particulares.

Retomando a análise de Colm (1962, p. 127), este salienta que uma condição essencial para a existência de uma democracia seria um certo grau de convicção comum de que certas realizações servem à variedade de valores supremos. Em outras palavras, para ele “[...] o interesse público é a hipótese vital para a existência de uma sociedade pluralística [...] capacitando as pessoas a ter uma base comum para a promoção de seus valores supremos”.

Para ele, há a possibilidade de avaliar-se o atendimento ao interesse público ao adequado cumprimento da execução de orçamentos públicos. Nesse sentido, afirma que os orçamentos têm sido desenvolvidos como instrumentos de avaliação da perseguição das várias metas de realização e de avaliação da atuação do Estado no sentido do alcance do interesse público, representando uma expressão quantificada do mesmo e podendo servir de base para um debate público para se verificar até que ponto se prioriza a defesa da supremacia do interesse público sobre o privado. A partir desse debate, se confirmada ou não a assertiva supra, rediscute-se o conteúdo de determinada política governamental.

A esse propósito, lembre-se que o orçamento representa não só metas, mas também previsões, incluindo estimativas de adequação de recursos necessários ao alcance de determinado objetivo, bem como o volume de investimentos a serem invertidos para tanto. Assim, como dito por Colm, (1962, p. 132) “[o orçamento] não é uma planta de uma execução precisa, mas um orientador da apreciação da real atuação [do Estado] e da decisão sobre mudanças na política pública ou privada que possam ser exigidas no interesse público”.

O autor finaliza seu artigo apresentando uma metáfora, cuja transcrição é ora pertinente:

Os produtores e atores que representam um papel e a plateia que vem vê-los são todos motivados pelo interesse próprio, seja o desejo de ganhar dinheiro ou de ganhar fama ou de se divertir. Não obstante, os variados interesses próprios de todos eles não serão satisfeitos por muito tempo a menos que os produtores, os atores e a assistência encontrem um denominador comum no encanto da peça como obra de arte. Para satisfazer seus próprios interesses, aqueles que se ocupam de uma peça e aqueles que se ocupam com a conduta de um governo devem de certo modo transcender

seus interesses próprios. Daí não podemos ter uma teoria expressiva de uma prática feliz de governo [...] sem aquela consideração vaga, impalpável, mas que tudo controle, o interesse público. (COLM, p. 134)

Pennock, (1962, p. 180-183) assim como Bodenheimer, ressalta que difere o interesse público da soma dos interesses privados, pois que para ele grande parte de sua imprecisão desaparece quando é colocado num contexto específico “... um interesse na preservação e no progresso da sociedade e do governo como meios essenciais para a satisfação de muitos interesses diferentes e mais específicos”. O interesse público para o autor é, em geral, um estímulo para a consciência e a deliberação. É um sinal de que os direitos privados não exauzem o interesse público. (ibid., p. 184)

Nesse mesmo sentido, Escola (1989, p. 31) afirma que:

Existe interesse público quando, nele, uma maioria de indivíduos, e em definitivo, cada um pode reconhecer e extrair do mesmo seu interesse individual, direto, atual ou potencial. O interesse público, assim entendido, é não só a soma de uma maioria de interesses coincidentes, pessoais, diretos, atuais ou eventuais, mas também o resultado de um interesse emergente da existência da vida em comunidade, no qual a maioria dos indivíduos reconhece, também, o interesse próprio e direto.

O importante é que existem interesses públicos que merecem a proteção do Estado, ainda que em detrimento de interesses individuais. Decorrendo, ou não, de interesses individuais, sempre existiram e sempre vão existir, a menos que se queira negar o papel do Estado como garantidor do bem comum.

Já a noção de interesse público para Medauar (2009, p. 186) apresenta-se como “suporte e legitimação de atos e medidas no âmbito da administração pública, sobressaindo com frequência nos temas do motivo e fim dos atos administrativos”, decorrendo desse entendimento o conceito da supremacia do interesse público sobre o particular, não se podendo imaginar que o contrário possa prevalecer.

Na busca da efetiva realização da supremacia do interesse público, é necessário que seus defensores, na prática, permanentemente

o associem ao princípio da proporcionalidade, aqui entendido como o emprego adequado e específico do princípio da legitimidade em busca da efetividade do ato de gestão público.

Tal instrumento, o da proporcionalidade, tão caro à compreensão do novo tipo de controle externo público integral/substancial ora propugnado, segundo Barroso (2003, p. 209) desenvolve-se em três subprincípios:

- a) Da adequação, que exige que as medidas adotadas pelo Poder Público se mostrem aptas a atingir os objetivos pretendidos;
- b) Da necessidade ou exigibilidade, que impõe a verificação da inexistência do meio gravoso para atingimento dos fins visados; e de
- c) Proporcionalidade em sentido estrito, que é a ponderação entre o ônus e o benefício trazido, para constatar se é justificável a interferência na esfera dos direitos do cidadão.

Ainda que se compreenda as diversidades conceituais expostas, como elemento basilar ao presente trabalho deve-se interpretar o interesse público a partir do pressuposto de que a produção material não é um assunto privado, pois que a ordem social é essencialmente a ordem do trabalho coletivo e de sua administração, ainda que se saiba que as condições do trabalho não estejam socializadas e que este mesmo trabalho não seja na sociedade capitalista um interesse público por esse motivo,.

Nos termos de Niemeyer, (1962, p. 22) “para a sociedade futura, a primeira sociedade que haverá de ser plenamente humana, Karl Marx define o interesse público como o da administração do trabalho”. Para o autor, Marx “visa a conversão no interesse público do que agora é uma utilidade privada. Depois dessa conversão, não fica mais nenhuma utilidade privada, nem mesmo a satisfação do consumidor”.

Niemeyer destaca, ainda, que a esse conceito do interesse público numa ordem socializada e na visão marxista, deve ser acrescentada a noção de transição entre o período do “falso” mundo atual para o mundo “real” do futuro. Durante todo o período de transição, a luta seria a “lei das leis”, devendo se organizar os instrumentos de conflito e das estratégias para tanto, pois que o período de transição seria de duração indeterminável.

Há que se reconhecer que, apesar das responsabilidades de produzir e distribuir serem do mercado, cabe ao Estado uma parcela



ponderável da produção social. Assim, é de se esperar que essa ação complementar do Estado no contexto das relações sociais de produção e de distribuição capitalistas possa ao menos melhorar um pouco as condições de repartição da riqueza social, algo distante dos objetivos do mercado.

Isso não significa que o processo de acumulação do capital seja superado, mas tão somente que o Estado pode desmercantilizar certos bens e serviços prioritários que garantam o bem-estar social nas condições adequadas ao contexto histórico do desenvolvimento das forças produtivas.

Nesse sentido as políticas desenvolvidas pelo Estado são consideradas públicas pelo senso comum, tendo como referência a utilização de recursos públicos. Ou seja, referem-se a transferência de recursos da população ao Estado para que ele remaneje esses recursos de forma universal visando atingir o princípio de sua distribuição equitativa.

A partir disso, questiona-se se o Estado considera os interesses de suas classes sociais, se representa os anseios da população ou pelo menos de sua maioria. Em síntese, se o poder de Estado pode mesmo ser considerado público?

Ora, se o Estado capitalista representa a lógica das relações de produção material de uma sociedade dividida em classes, onde uma classe social detém o poder econômico e, por extensão, o poder político sobre as demais, o mesmo tende a ter seus valores voltados também para a manutenção da supremacia econômica e política de uma determinada classe ou fração de classe sobre as demais, ou nos termos de Teixeira (2002, p. 2) a elaboração de uma política pública, que significa definir quem decide o que, com que consequências e para quem, é definição relacionada com a natureza do regime político em que se vive, com o grau de organização da sociedade civil e com a cultura política vigente.

Dessa forma, as ações do Estado, aí incluídas as das empresas estatais catarinenses, não são determinadas simplesmente por “leis de mercado”, mais do que isso representam os conflitos entre as classes sociais, visto que tais ações (ainda que privilegiem a acumulação lucrativa) precisam de uma aceitação social.

Quando O'Connor (1977, p. 19) afirma que o Estado capitalista desempenha duas funções básicas e muitas vezes contraditórias: acumulação e legitimação, isso quer dizer que o Estado deve tentar manter ou criar as condições em que se faça possível uma lucrativa acumulação do capital, enquanto também deve manter ou criar condições de harmonia social. Esta situação explica porque o Estado,

mesmo tendo como objetivo assegurar a dinâmica capitalista, não pode agir abertamente a favor de uma classe em detrimento do resto da sociedade ou da maioria da população.

Em *O Manifesto Comunista*, Marx e Engels (1998, p. 42-43) afirmam que, além das possibilidades fundamentais de triunfo da burguesia ou do proletariado, acrescenta-se uma terceira via na qual se torna possível uma relativa autonomia do Estado em relação à classe dominante. Nesse sentido, a figura do Estado aparece como um intermediário entre as duas classes fundamentais.

Se antes o Estado era exclusivamente o canal de representação da burguesia, essa passa a abrir mão de seu “comitê”, em nome da perseguição de seu poder econômico. Para isso, entrega-o para alguém de fora de sua classe, que passará a intermediar a sua relação com o proletariado. Isso implicará em uma imensa organização da burocracia em políticas que eventualmente irão contra os seus interesses mais evidentes, inclusive a partir de benfeitorias para o proletariado.

Já Gramsci (2000) trata a questão a partir do conceito de hegemonia, esta entendida como a capacidade de um Estado ou de um grupo social de apresentar-se como portador de interesses gerais e de convencer os outros Estados ou grupos sociais de que os interesses que representa são, de fato, interesses comuns. É enfatizado o caráter consensual dos interesses defendidos pelo grupo hegemônico, conquistado a partir do convencimento.

Assim, o autor enfatiza a importância dos elementos socioculturais em jogo na luta de classes, em uma prova de que estava atento aos escritos de Marx e Engels que, em *A ideologia alemã*, enunciam que a “a classe que dispõe dos meios de produção material dispõe também dos meios de produção intelectual.” (2007. p. 78) Ou seja, que na sociedade capitalista moderna, não basta apenas controlar os meios de produção: é preciso deter o monopólio, ou a hegemonia, da difusão de valores culturais.

## 2.5 EMPRESA ESTATAL, SEU REGIME JURÍDICO E O INTERESSE PÚBLICO

Dentre as entidades da administração indireta, interessam ao presente trabalho especificamente as empresas públicas e as sociedades de economia mista, a respeito das quais o Decreto-Lei n. 200/67, define:

Art. 5º Para os fins desta lei, considera-se: (...)  
[...]

II – Empresa pública – É a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criada por lei para a exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou conveniência administrativa, podendo revestir-se de qualquer das formas administrativas em direito.

III - Sociedade de Economia Mista – É a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União ou a entidade da Administração Indireta.

Observa Di Pietro (2007, p. 392) a propósito do tema que a Constituição usa a expressão Administração Indireta no mesmo sentido subjetivo do Decreto-Lei n. 200/67, ou seja, para designar o conjunto de pessoas jurídicas, de direito público ou privado, criadas por lei, para desempenhar atividades assumidas pelo Estado, seja como serviço público, seja a título de intervenção no domínio econômico.

No âmbito catarinense, a Lei Complementar Estadual n. 381/07, a respeito destaca:

Art. 8º - A Administração Pública Estadual compreende:

I - a Administração Direta, constituída pelos órgãos integrantes da estrutura organizacional administrativa do Gabinete do Governador do Estado, do Gabinete do Vice-Governador, das Secretarias de Estado e das Secretarias Especiais e Executivas; e

II - a Administração Indireta, constituída pelas seguintes espécies de entidades dotadas de personalidade jurídica própria:

- a) autarquias;
- b) fundações públicas de direito público e de direito privado;
- c) empresas públicas; e
- d) sociedades de economia mista.

[...].

§ 2º As entidades compreendidas na Administração Indireta serão vinculadas à

Secretaria de Estado em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade.

Principiando a discussão proposta neste item pelos aspectos relativos à sociedade de economia mista exclusivamente, há que se destacar o que prevê a Lei Federal n. 6404/76 – lei das sociedades anônimas – sobre a categoria de acionista controlador da mesma, quando assim determina:

Art. 116 – Entende-se por acionista controlador a pessoa, natural ou jurídica, ou o grupo de pessoas vinculadas por acordo de voto, ou sob controle comum, que:

[...]

b) Usa efetivamente seu poder para dirigir as atividades sociais e orientar o funcionamento dos órgãos da companhia.

Portanto, o diploma legal estabelece os critérios para a análise do que se deve entender por acionista controlador, que no caso das sociedades de economia mista é o Estado. Conclui-se, por exemplo, que é o controlador que exerce de modo permanente o poder político efetivo nas deliberações em assembleias, além de deter o poder de eleger a maioria dos administradores da companhia e de usar seu poder para efetivamente orientar o funcionamento da empresa.

Por outro lado, o controlador tem responsabilidades também perante os trabalhadores, a comunidade em que atua e os acionistas minoritários. Em realidade os deveres pela norma são atribuídos ao controlador e não à pessoa jurídica. Já o art. 154, ao se referir aos deveres dos administradores, faz alusão à busca do bem público, de certa forma contradizendo o determinado no dispositivo anteriormente mencionado, que limitava os grupos de interesse passíveis de serem atingidos pela ação do dirigente. O art. 154, portanto, dá a ideia que o objetivo da entidade é o interesse de todos, ou seja, o interesse é público.

A mencionada Lei Federal n. 6404/76, dedica seu art. 238 ao tema:

Art. 238 – A pessoa jurídica que controla a companhia de economia mista tem os deveres e responsabilidades do acionista controlador, mas poderá orientar as atividades da companhia de

modo a atender ao interesse público que justificou sua criação.

Como referido por Di Pietro (2007, p. 201) o atendimento ao interesse coletivo pela sociedade de economia mista é regra “[...] inderrogável, seja pela vontade da Administração, seja por acordo com terceiros; isto porque a competência é conferida em benefício do interesse público”.

Para Figueiredo, (1986, p. 53) somente se pode falar em sociedade de economia mista “quando o Estado participa da sociedade, utilizando-se de prerrogativas especiais, interferindo na gestão dessa sociedade e alocando recursos não apenas na qualidade de sócio, mas de interessado em seu destino”. Para a autora, sem essa participação ativa não há como se garantir a condução da empresa para o cumprimento da finalidade que orientou a sua criação, mormente quando se vislumbra a possibilidade entre o interesse público e o interesse privado dos acionistas particulares, consistente na obtenção de lucro.

Por outro lado, a Lei Federal n. 6404/76 estabelece em seu art. 237 que a “companhia de economia mista somente poderá explorar os empreendimentos ou exercer as atividades previstas na lei que autorizou a sua constituição”, do que se infere a essencialidade do controle da empresa pelo Estado. Ou como diz Modesto Carvalhosa (2007, p. 113):

Controle societário pode ser entendido como o poder de dirigir as atividades sociais. Essa noção tem um sentido material ou substancial e não apenas formal. Assim, o controle é o poder efetivo de direção dos negócios sociais. Não se trata de um poder potencial, eventual, simbólico ou diferido. É controlador aquele que exerce, na realidade, o poder. Internamente, mediante o prevailecimento dos votos. Externamente, por outros fatores extra-societários. Controlar uma companhia, portanto, é o poder de impor a vontade nos atos sociais e, via de consequência, de dirigir o processo empresarial, que é o seu objeto [...].

Ampliando os limites de observação e incluindo as empresas públicas na análise, se pode concluir que os interesses públicos e privados envolvidos na atuação da empresa estatal nem sempre se mostram facilmente harmonizados e, ainda que compreendendo que não

se deva negligenciar o desempenho financeiro da mesma, até porque nela está envolvido dinheiro público, pensar sua lucratividade ou sua capacidade de autofinanciamento é apenas um dos aspectos da eficiência que devem nortear suas ações, não se podendo julgá-la somente pelos saldos de balanço.

Não há como se considerar uma empresa estatal eficiente sem considerar-se, por exemplo, se a mesma vem alcançando satisfatoriamente os fins que orientaram a sua criação e o interesse público, através do menor custo econômico possível.

Reforça a tese, o fato que as estatais não são criadas por lei, mas a lei autoriza a sua criação, ficando a cargo do Poder Executivo competente as devidas providências para a formalização da nova empresa. O Poder Executivo não atua com autonomia de vontade. Em função do princípio constitucional da legalidade, suas ações são necessariamente vinculadas à lei, devendo a empresa ser criada e atuar nos estritos limites da lei que autoriza sua concepção e atuação.

Ou como determina o art. 37, inciso XIX da CF, somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação. Nessa mesma linha, a Lei Federal n. 6404/76, em seu art. 236, determina que a constituição de companhia de economia mista depende de prévia autorização legislativa. A Constituição Estadual de Santa Catarina, por sua vez, em seu art. 13, II, reproduz o estabelecido na Carta Magna.

A reforma iniciada pelo Decreto-Lei n. 200/67, por sua vez, na compreensão de Bresser Pereira (1997, p. 244) teria sido uma tentativa de superação da rigidez burocrática, ao ter promovido a transferência das atividades de produção de bens e serviços para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, consagrando e racionalizando uma situação que já se delineava na prática. Segundo o autor, através da flexibilização de sua administração buscava-se uma eficiência maior nas atividades econômicas do Estado.

As empresas estatais, sendo terceiros a quem é concedida, quando o caso, a execução da titularidade do serviço público, são sujeitos auxiliares do Estado e permanecem no âmbito público, devendo respeitar os postulados deste. Assim não possuem a mesma liberdade de uma empresa privada e, portanto, têm caráter não lucrativo e sim voltado para o atendimento de necessidades coletivas, podendo-se afirmar ser secundária a distribuição de seus resultados.

Nos dias atuais e a propósito do regime aplicado às empresas públicas e sociedades de economia mista, Celso Antônio Bandeira de Mello (2005, p. 61) leciona:

Empresas públicas e sociedades de economia mista são, fundamentalmente e acima de tudo, instrumentos de ação do Estado. O traço essencial caracterizador destas pessoas é o de se constituírem em *auxiliares* do Poder Público; logo, são entidades voltadas, por definição, à busca de interesses transcendentais aos meramente privados [...].

A forma jurídica de direito privado das estatais, portanto, é simplesmente accidental, sendo que a Constituição Federal em seus artigos 37 ao 41 especifica os postulados do direito público que devem ser obedecidos pelas entidades em tela. Além disso, a própria Carta Magna, a propósito da necessidade de amparo legal para a efetivação de determinados atos relacionados à constituição e ao funcionamento de tais entidades, assim o estabelece em seus arts. 173 e 174, já anteriormente mencionados. Além disso, o art. 175 da mesma Constituição, acentua que: “[...] Incumbe ao Poder Público [...] diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão [...] a prestação de serviços públicos”.

Através de suas empresas, portanto, o Estado exerce suas atividades explorando atividades econômicas e prestando serviços públicos. No caso daquelas que atuam na exploração de atividades econômicas, obviamente é pertinente o questionamento sobre se as mesmas foram criadas para desempenhar atividades lucrativas. Porém, como no dispositivo constitucional constante no art. 173, inexistente qualquer referência ao fato, ao contrário, trata aquele apenas da manutenção da segurança nacional e do atendimento ao interesse coletivo, é de se supor que o lucro seja meta accidental às empresas estatais.

Dessa forma, a empresa estatal e especialmente a sociedade de economia mista é uma espécie de empresa sob o controle do Estado que apresenta, internamente, conflitos de interesse entre o capital privado e o Estado. Enquanto o primeiro busca o lucro, o segundo, em tese, deveria objetivar a realização da função social.

A propósito, Marcelo Guimarães, (2011, p. 100) especificamente sobre as sociedades de economia mista, raciocina que a utilização de sociedades de economia mista está relacionada a uma escolha do poder público que opta por dotar a administração de meios próprios da iniciativa privada para atuar no domínio econômico, seja para a realização de atividades econômicas *strictu sensu*, seja para a exploração

de serviços públicos, sempre para atender a uma dada função social identificada no plano, sendo, portanto, parte integrante e indissociável do Planejamento do Estado.

Aguiar (2011, p. 100) defende que as entidades criadas pelo Estado sob a forma empresarial, não tem como objetivo final o lucro, mas sim a produção de bens e serviços que não podem ser obtidas de forma eficiente e justa no regime da economia privada. Assim refere-se o autor à questão:

Não haveria sentido em legitimar, por meio de uma norma legal que fixasse os objetivos de uma [empresa estatal] a mera busca, pelo Estado, de receitas que fossem oriundas da exploração direta de uma atividade econômica. Se assim fosse, o Poder Público passaria a confundir sua função principal, de colocar em funcionamento as políticas públicas, com o papel das demais pessoas jurídicas que atuam no mercado empresarial – mas que não integram a estrutura do Estado – que é o exercício de uma atividade lucrativa.

Nesse sentido, pode-se concluir mais uma vez que o lucro em uma empresa estatal, pública ou de economia mista, não é o objetivo central da entidade, sua razão de existir, mas sim o é o interesse público, que justifica sua criação e a manutenção de sua existência como empresa.

Isso visto, a respeito do regime jurídico que norteia o instituto empresa estatal brasileira, Celso Antônio Bandeira de Mello (2005, p. 70) argumenta que o traço nuclear dessas empresas reside no fato de serem coadjuvantes de misteres estatais. Sua missão de descentralizar as atividades e desburocratizar o Estado, às vezes esbarra em impedimentos decorridos do próprio fato de seu regime jurídico ser extremamente peculiar e por serem pessoas de direito privado, mas fazerem parte da noção de administração indireta do Estado. Acabam, assim, por obedecer aos postulados do direito público, sendo alguns procedimentos necessários para que se garanta que as mesmas alcancem aquilo a que se propuseram em sua criação.

Portanto, as empresas estatais estão sujeitas a um regime jurídico híbrido, mesclando institutos de direito privado e de direito público. A regra constitucional é a de que se sujeitam ao regime próprio das empresas privadas, mas, como se trata de ente da administração pública,



tal regime jurídico é parcialmente derogado pelo direito público, naquilo que os textos legais ou constitucionais assim dispuserem.

A propósito do tema em questão, o Procurador do Ministério Público Junto ao Tribunal de Contas de Santa Catarina, Sr. Aderson Flores, através do Parecer MPTC/6553/2010 de 22 de fevereiro de 2011, relativo ao Processo 09/00447389, tendo como unidade de origem a CASAN, assim se manifestou:

[...] as sociedades de economia mista que prestam serviço público [...] submetem-se a regime diferenciado, com influxo de normas de Direito Público, cujo objetivo é resguardar interesses de índole pública [e] como se tem observado até o momento, exibem dois aspectos inerentes à sua condição: de um lado, são pessoas jurídicas de direito privado e, de outro, são pessoas sob o controle do Estado.

Esses dois aspectos demonstram, nitidamente, que nem estão sujeitas inteiramente ao regime de direito privado nem inteiramente ao de direito público. Na verdade, pode dizer-se, como o fazem alguns estudiosos, que seu regime tem certa natureza híbrida, já que sofrem o influxo de normas de direito privado em alguns setores de sua atuação e de normas de direito público em outros desses setores. E nem poderia ser de outra forma, quando se analisa seu revestimento jurídico de direito privado e sua ligação com o Estado.

[...]

Incidem as normas de direito público naqueles aspectos ligados ao controle administrativo resultante de sua vinculação à pessoa federativa. Não é sem razão, portanto, que várias normas constitucionais e legais regulam essa vinculação administrativa e institucional das entidades. Em nível constitucional, temos, por exemplo, o princípio da autorização legal para sua instituição (art. 37, XIX); o controle pelo Tribunal de Contas (art. 71); o controle e a fiscalização do Congresso Nacional (art. 49, X); a exigência de concurso público para ingresso de seus empregados (art. 37, II); a previsão de rubrica orçamentária (art. 165, § 5º) e outras do gênero.

E acrescenta o Procurador do MPTC/SC:

Tendo em vista às normas e princípios de Direito Público aplicáveis às empresas públicas e sociedades de economia mista, mormente as prestadoras de serviço público, o STF tem chancelado o regime especial aplicável à espécie. [...] Como se vê, as empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviço público se submetem a regime público, visando à preservação dos interesses dessa ordem [...].

Nesse ponto o Procurador retorna aos ditames da Lei Complementar Estadual n. 381/2007, referindo-se que a mesma, ao tratar das disposições comuns às empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias ou controladas, estabelece em seu art. 118 que a política de administração de pessoal e de prestação de serviços das empresas será orientada pelos critérios de qualidade, de produtividade e de preponderância do interesse público.

Assim, segundo o parecerista, a lei que dispõe sobre o modelo de gestão e a estrutura organizacional da administração pública estadual, teria contemplado textualmente a necessidade de observância dos critérios de qualidade, produtividade e de preponderância do interesse público na prestação dos serviços e na política de administração de pessoal das sociedades de economia mista.

Recorde-se que todo o direito administrativo é construído sobre dois pilares básicos: a supremacia do interesse público sobre o interesse privado e a indisponibilidade do mesmo. Assim, se pelo ponto de vista empresarial, eficiência e lucro, usualmente, estabelecem entre si relação de causa e consequência, no tocante às empresas estatais, esse raciocínio se sujeita a alguns questionamentos.

Enquanto o ordenamento jurídico reconhece à iniciativa privada o direito de ordenar as estratégias empresariais com prioridade de obtenção da máxima vantagem econômica, isso não pode ser reproduzido na administração das sociedades de economia mista ou empresas públicas, uma vez que estas devem buscar alcançar primeiro os objetivos que orientaram a sua criação e o interesse público.

Ou como apontado por Marcello Caetano, (1992, P. 116) seria aconselhável e até indispensável que os bens e serviços vendidos pelas estatais tivessem preços acima dos custos, a fim de permitir o

autofinanciamento destinado à renovação e ampliação do estabelecimento e para a constituição de reservas na previsão de tempos difíceis, adotando como perspectiva aceitável a busca do lucro apenas como rendimento constante apto a alimentar as receitas e cobrir as despesas da empresa.

Versando exclusivamente sobre as estatais que detêm concessão de exploração de determinado serviço público, as questões anteriores parecem ganhar mais clareza de interpretação já que o instituto da outorga de concessão constitui-se num ajuste, num acordo entre o Poder Público concedente e um terceiro, independentemente de público ou privado, sendo através dela feita a transferência da execução de um determinado serviço ao concessionário, por um prazo determinado. É preciso deixar claro que o serviço continua sendo público e que a titularidade do serviço continua pertencendo ao concedente, cabendo ao concessionário apenas a execução desse serviço.

Finalmente e retomando o tema a respeito do princípio do atendimento à função social, o art. 421 do Código Civil Brasileiro institui que a liberdade de contratar é limitada pela ordem pública e pela supremacia dos interesses coletivos sobre os individuais. O Estado observa o princípio da função social e induz o concessionário a cumpri-lo, cabendo-lhe o exercício do poder discricionário para enfrentar a dificuldade de balancear os interesses envolvidos, de modo que durante a exploração do serviço público seja afastado o interesse individual do concessionário e lhe seja vedado explorar predatoriamente o serviço concedido.

Concluindo, o serviço público é público não só porque é de titularidade do Estado, mas porque é prestado para atender ao interesse público (representado pelas necessidades coletivas essenciais). Inclusive, quando se define o serviço público, costuma-se apontar três aspectos: o subjetivo (titularidade do Estado), o objetivo (atendimento ao interesse público) e o formal (submissão às normas de direito público).

## 2.6 OS TRIBUNAIS DE CONTAS E A NATUREZA DA EXTENSÃO DO CONTROLE EXTERNO PÚBLICO BRASILEIRO E CATARINENSE

A Constituição Federal não estabelece qualquer distinção com relação aos órgãos e entidades da administração pública com relação à submissão destes ao controle externo, quer seja da administração direta ou indireta, sendo o que se verifica da análise sobre os mandamentos

constitucionais a respeito, como segue:

Art. 49 – É da competência do Congresso Nacional: [...]

[...]

X – fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta;

[...]

[...]

Art. 70 – A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único – Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Art. 71 – O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido como auxílio do Tribunal de Contas da União [...], ao qual compete:

[...]

IV – realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do sena Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no [parágrafo único do art. 70];

[...]

Art. 75 – As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Ressalte-se que a Constituição do Estado de Santa Catarina, em atendimento ao artigo 75 da Constituição da República, reproduz em seus artigos 58 e 59 o teor do disposto nos artigos 70 e 71 da Carta Magna, basicamente apenas adequando os dispositivos que se referem às autoridades e Poderes de cada esfera à realidade estadual.

Quanto ao controle político, a Constituição Federal, em seu art. 48, inciso X, autoriza o Congresso Nacional a fiscalizar e controlar, diretamente, os atos do Poder Executivo, incluídos os da denominada administração indireta. Esse controle é realizado de diversas maneiras, não cabendo por ora relacioná-los.

Na esfera estadual tal determinação se reproduz integralmente através do disciplinado no art. 58 da Constituição Estadual, apenas alterando-se a esfera parlamentar responsável pela fiscalização mencionada – que agora passa a ser a Assembleia Legislativa de Santa Catarina – e o âmbito governamental fiscalizado – que agora passa a ser o Estado catarinense.

O controle técnico é aquele previsto na Constituição Federal no art. 70, já transcrito, e abrange o controle das administrações direta e indireta, sob os aspectos da legalidade, legitimidade e economicidade. O Congresso Nacional o exerce por meio do controle externo, com o auxílio do TCU, ao passo que o mesmo se reproduz no âmbito estadual, com a Assembleia Legislativa exercendo-o, com o auxílio do TCE/SC.

Di Pietro (2007, p. 424) argumenta que a finalidade do controle é a de assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pela ordem jurídica e, em algumas circunstâncias abrange também o controle chamado de mérito que diz respeito aos aspectos discricionários da atuação administrativa. Por outro lado, a autora salienta que o controle constitui poder-dever dos órgãos a quem a lei atribui essa função, precisamente pela sua finalidade corretiva, e abrange a fiscalização e a correção dos atos ilegais, ilegítimos e antieconômicos.

Por sua vez, o IX Congresso da Intosai<sup>12</sup>, ocorrido na cidade de Lima em outubro de 1977 constituiu num marco nas Américas de regulação ao setor, quando aprovou a Declaração de Lima, tendo por

---

<sup>12</sup> INTERNATIONAL Organization of Supreme Audit Institutions – INTOSAI. A INTOSAI constitui uma entidade internacional, criada na década de cinquenta, reconhecida pela Organização das Nações Unidas, à qual aderem instituições superiores de controle externo (tribunais de contas e similares) de diversos países, possibilitando o intercâmbio de experiências quanto à eficiência dos mecanismos de controle das contas públicas, por meio de congressos internacionais, seminários, comissões permanentes e outras atividades. (GUALAZZI, 1992, p. 36-41)

finalidade apresentar as linhas básicas do controle público e já antecipando as características de seu conteúdo como necessariamente voltada a aspectos de integralidade/substancialidade, em seu artigo 1º estabeleceu:

Art. 1º - A instituição do controle é inerente à administração das finanças públicas [...]. O controle das finanças públicas não é um fim mas um elemento indispensável de um sistema regulador, que tem por fim assinalar em tempo útil os desvios relativos às normas ou o desrespeito aos princípios da conformidade com as leis, de eficiência, de eficácia e de economia da gestão financeira de modo a que se possa, em cada caso, tomar medidas corretivas, precisar responsabilidade das partes em questão, obter a reparação ou tomar medidas para impedir, ou pelo menos tornar mais difícil, perpetrar atos dessa natureza.

Com a evolução do Estado Democrático de Direito e o avanço da democracia, o controle externo passa a ganhar contornos vinculados diretamente à defesa dos princípios republicanos, ou como sugere Britto (2005, p. 73-74):

Tão elevado prestígio conferido ao controle externo e a quem dele mais se ocupa, funcionalmente, é reflexo direto do princípio republicano. Pois, numa República, impõe-se responsabilidade jurídica pessoal a todo aquele que tenha por competência (e consequente dever) cuidar de tudo que é de todos, assim do prisma da decisão como do prisma da gestão. E tal responsabilidade implica o compromisso da melhor decisão e da melhor administração possíveis. Donde a exposição de todos eles (os que decidem sobre a “res pública” e os que a gerenciam) à comprovação do estrito cumprimento dos princípios constitucionais e preceitos legais que lhes sejam especificamente exigidos. A começar, naturalmente, pela prestação de contas das sobreditas gestões orçamentárias, financeira, patrimonial, contábil e operacional.

Portanto, em tese, atuando sobre os próprios órgãos estatais, o controle desempenha importante papel nas relações do Estado com a sociedade, contribuindo para a garantia do regime democrático, havendo um amplo espaço aberto para o controle de legalidade, de legitimidade e de economicidade, compreendendo aspectos da eficiência e da eficácia, mas principalmente da efetividade.

Finalmente, especificamente em relação à atividade de controle externo sobre a atividade gerencial das empresas estatais, Di Pietro (2007, p. 421-422) assinala:

O controle externo [sobre a] Administração Indireta, está prevista de forma mais clara na atual Constituição. Exercido com o auxílio do Tribunal de Contas, abrangerá o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores da Administração Direta e Indireta, inclusive das fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público [...]; alcança, pois, todas as empresas de que a União [leia-se também Governo do Estado de Santa Catarina] participe, majoritariamente ou minoritariamente.

Nesse contexto, na sequência apresenta-se considerações sobre as três modalidades de controle abordadas nesta dissertação, quais sejam, a de legalidade, de legitimidade e de economicidade.

### **2.6.1 O controle da legalidade**

Visa o atendimento do princípio constitucional da legalidade na administração pública, sendo voltado para a fiscalização sobre regularidade e formalidade contábil, financeira, orçamentária e patrimonial. À Administração cabe submeter-se ao ordenamento jurídico, a fim de que suas ações não sejam resultado de uma ação de interesse pessoal do agente público.

Segundo Mileski (2003, p. 247) o princípio da legalidade possui uma aceção ampla, na medida em que não só um mero exame de adequação à lei, mas se estende também a uma análise de conformidade aos demais princípios constitucionais, com vista à preservação da segurança jurídica como fator de segurança dos direitos fundamentais, que são corolários do princípio maior da legalidade.

Em resumo, quando se adota este controle, o que importa é verificar se o ato produzido tem base em algum dispositivo legal.

Aguiar (2011, p. 163) lembra que a atividade do administrador público não é livre, devendo ser esclarecido que, na Administração Pública, o gestor somente está autorizado a executar aquilo que a lei lhe facultou. Diferentemente do particular, que pode realizar tudo aquilo que a lei não vedou.

E conclui o autor: “Entretanto, o controle da legalidade, quando aplicado de forma isolada, consiste numa forma pouco eficiente de controle, pois além de observar se o ato é legal, o gestor deve verificar se este é legítimo e se guarda conformidade com o princípio da economicidade”. (AGUIAR, 2011, p. 163)

Assim, a lei deve ser entendida como todo ato de direito e não somente diante do que determina a norma expressa, ou como diz Althoff (2008, p. 5):

Deve haver o respeito à legalidade, sim, mas encartada no plexo de características e ponderações que a qualifiquem como razoável. Não significa dizer que se possa alternativamente obedecer à lei ou ao direito. A legalidade devidamente adjetivada razoável requer a observância dos princípios em sintonia com a teleologia constitucional.

Os atos administrativos estatais devem estar condicionados à previsão legal, inclusive aqueles ditos discricionários<sup>13</sup>, sendo exigido condicionamento do mesmo ao sistema jurídico, incluída aí a vinculação aos princípios constitucionais.

Bandeira de Mello (2005, p. 849) comenta a respeito que a discricionariedade do administrador é a margem de liberdade que resulta da própria lei, em proveito e a cargo daquele para que integre a lei com sua própria vontade, no intuito de cumprir esta última, considerando as realidades empíricas.

O controle da legalidade dos atos da administração pública por parte do órgão de controle externo num Estado Democrático de Direito, portanto, deve considerar as assertivas supra, inclusive quanto ao mérito do ato que representa o campo de liberdade suposto na lei e que, afinal,

---

<sup>13</sup> Consideram-se atos discricionários da administração pública, no conceito de Althoff, (2008, p. 5) aqueles em que o administrador tem alguma margem de liberdade para a decisão sobre um caso concreto.



remanesce no caso concreto.

A respeito, Bandeira de Mello (2005, p. 850) assinala que o administrador público ao decidir-se entre duas ou mais soluções para determinada equação, deve considerar sempre critérios de conveniência e de oportunidade, observando permanentemente o atendimento da finalidade legal, quando se mostra impossível deliberar-se ou identificar-se objetivamente, pelo texto normativo, qual seria a mais adequada para o momento.

Complementando a questão, nos momentos em que mais de uma opinião sobre determinada medida gerencial for razoavelmente aceitável ao atendimento dos objetivos da lei, cumpre verificar a excelência de cada qual em relação à escolhida, de acordo com a satisfação da finalidade a que se propõe.

### **2.6.2 O controle da legitimidade**

Pelo que determina a Constituição Federal em seu art. 70, o procedimento de controle denominado de legitimidade faz vislumbrar uma exigência de controle mais substancial, com um exame mais aprofundado do que os aspectos puramente formais.

Segundo Mileski (2007, p. 249-250) a legitimidade tem o sentido de justiça, de racionalidade, significando proceder à investigação dos elementos ideológicos e teleológicos do ato praticado pelo administrador e identificando eventuais desvios de finalidade ou de poder, de fraude à lei ou de ações contrárias aos princípios do direito.

Como ensina o Direito Público Brasileiro, a presunção de legitimidade constitui-se num dos atributos do ato administrativo, sendo que é o princípio da legalidade que lhe dá sustentação. Por isso, a administração pública restringe a sua ação aos limites das determinações legais.

Na Constituição de 1988, no § único de seu art. 70, a legitimidade é utilizada como elemento de validade e eficiência do desempenho do Poder Público e como já amplamente discutido em item anterior deste trabalho, eficiência aqui pressupõe prioritariamente a efetividade dos resultados da atividade administrativa pública e a responsividade sobre a mesma.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho (1992, p. 125-126) afirma que quando a Constituição Federal distingue legitimidade e legalidade “é exatamente para sublinhar que aquela concerne à substância do ato. O ato legítimo não observa apenas as formas prescritas ou não defesas pela lei, mas também em sua substância [...]”.

Nesse mesmo caminho Lúcia Valle Figueiredo (1986, p. 168) argumenta que o texto constitucional confere aos dois princípios conceitos distintos, destacando que a legitimidade não tem mais o mesmo conteúdo da legalidade, associando o sentido de racionalidade na expressão constitucional de legitimidade, ou como assevera:

Quando se fala em legitimidade do Estado, se está a afirmar a legitimidade como um consenso do povo, que dá razão de existência àquele Estado, e que, realmente, transcende a legalidade. Tem um aspecto valorativo. Se tenho que entender legitimidade como racionalidade, acredito que há diferença e é um pouco mais do que mera legalidade. Na legalidade a Administração está subordinada [...] a todo o ordenamento jurídico [enquanto] não podemos pensar em legitimidade senão dando-lhe uma conotação de racionalidade, portanto as despesas aceitas pela coletividade; as prioridades aceitas pela coletividade e as prioridades em nítida correlação com os valores constitucionais. [...] O Tribunal de Contas [...] não vai mais se limitar a controlar [a] legalidade [...]. Ele tem que controlar, sim, a despesa realizada de acordo com os valores constitucionais, com os vetores de todo o ordenamento e de todo o planejamento da administração direta e indireta.

O enfoque da legitimidade para o controle externo, indica um claro avanço no sentido de expandir, ainda mais, o conceito de mérito, ao permitir o ingresso nos critérios de utilidade, economicidade (custo/benefício) e razoabilidade da decisão político-administrativa. A idéia de maior penetração no mérito do ato administrativo, quando controlado sob o critério da legitimidade, é sustentada por Régis Fernandes de Oliveira (1989, p. 254), quando afirma:

[A Constituição] quando fala em legitimidade [...] quer nos parecer que fica o tribunal de Contas agora não só habilitado a analisar o contraste formal da norma inferior com a superior, como também o próprio destino desse dinheiro; se aquilo realmente atende ao interesse público, ou seja, contrastar e reduzir nesse sentido o âmbito

que se denomina de mérito administrativo. O tribunal pode devassar a intimidade do ato para saber se realmente [...] está atendendo ao interesse público.

Sobre o tema, também se manifesta José Afonso da Silva (1995, p. 683) quando assevera que o controle de legitimidade parece admitir exame de mérito a fim de verificar se determinada despesa embora não legal, fora legítima, tal como atender a ordem de prioridade estabelecida no plano plurianual.

Fato é que tal controle avalia não o ato, mas a atividade administrativa, ou seja, o efeito decorrente da prática dos atos administrativos, visando aferir se o administrador público alcançou o resultado pretendido da melhor forma e com menos custos para a Administração. Dessa forma, confunde-se com o que também se convencionou chamar de controle de resultados, podendo operar mediante vários institutos, entre os quais o princípio da igualdade, o da proporcionalidade, o do devido processo legal e o da razoabilidade.

Segundo Aguiar (2011, p. 163) no controle de legitimidade não se está querendo apenas verificar se o ato se coaduna com o ordenamento jurídico, mas também:

[...] se o ato atende ao interesse público. Pode ocorrer uma despesa legal que não se legitima. Tal espécie ocorrerá, por exemplo, quando houver a aquisição de cobertores para serem distribuídos para a população de baixa renda de Teresina. Mesmo que a despesa obedeça a todas as regras insculpidas nas normas que regem a despesa pública, certamente tal aquisição não vai atender aos anseios da coletividade.

Prosseguindo, o autor afirma que “o controle de legitimidade pretende verificar se o ato administrativo atendeu aos princípios e fins da norma jurídica.” (AGUIAR, 2011, p. 164) e que, comparativamente ao controle de legalidade, ele se mostra mais eficiente porque verifica se a despesa, além de obedecer às regras impostas à administração pública, está sendo realizada para atender o interesse público.

Pode-se afirmar, ainda, que no controle de legitimidade o que interessa é averiguar se a despesa pública foi direcionada ao bem comum, ou como afirma Ferreira Filho (1992, p. 126):

[enquanto] a legalidade refere-se apenas ao confronto formal entre ato e lei, [...] a legitimidade não observa apenas as formas prescritas ou não defesas pela lei, mas também, em sua substância, ajusta-se à norma legal, assim como aos princípios não jurídicos da boa administração.

Associado ao princípio da legitimidade, situam-se outros dois princípios a serem seguidos pela administração pública, quais sejam o da razoabilidade e o da proporcionalidade, os quais devem ser objeto de análise do controle externo em sua atividade de fiscalização.

A razoabilidade pressupõe que a administração pública deve obedecer a critérios aceitáveis do ponto de vista racional, ou como dito por Bandeira de Mello (2005, p. 101) que estejam “[...] em sintonia com o senso normal de pessoas equilibradas e [respeitem] as finalidades que presidiram a outorga da competência exercida”. E complementa o autor: “[...] o fato de a lei conferir ao administrador certa liberdade (margem de discricção) significa que lhe deferiu o encargo de adotar, ante a diversidade de situações a serem enfrentadas, a providência mais adequada a cada qual delas”.

Já a proporcionalidade refere-se a ideia de que a ação administrativa pública só pode ser efetivada “[...] na extensão e intensidade proporcionais ao que seja realmente demandado para cumprimento da finalidade de interesse público a que estão atreladas”. (BANDEIRA DE MELLO, 2005, p. 104) Dessa forma, os atos que extrapolem o necessário para o alcance dos objetivos que o justificaram carecem de legitimidade por ultrapassarem os limites aceitáveis correspondentes.

Por outro lado, tais princípios devem caminhar ao lado da eficiência ou efetividade de gestão, complementados por elementos de controle da legalidade e da economicidade como forma de se atingir a plenitude do que se denominou controle integral/substancial.

De fato, a eficiência ou a efetividade dos programas públicos devem ser uma preocupação dos tribunais de contas e demais órgãos de controle, ou como alega Aguiar, (2011, p. 165) contábil, orçamentária e financeiramente, pode-se até fechar os balanços, cumprir os limites orçamentários e respeitar todas as regras financeiras, com comprovação dos gastos por meio de notas fiscais. Mas pergunta-se: os resultados foram alcançados? Qual controle é exercido sobre a execução do programa de governo?

### 2.6.3 O controle da economicidade

A economicidade relaciona-se à etapa de aquisição dos insumos necessários à implementação das ações governamentais (aquisição com menor preço, sem prejuízo da qualidade) e com o benefício que as mesmas trazem à sociedade, ao passo que a eficiência é compreendida aqui em conjunto com a eficácia e tem relação com os resultados obtidos e os recursos consumidos, com a quantidade de bens produzidos e serviços públicos gerados e com os efeitos sociais e/ou econômicos produzidos.

Pode-se dizer que na esfera pública, o princípio da economicidade relaciona-se ao alcance da equação custo-benefício, ou como referido por Mileski (2003, p. 251), “[...] transcende o mero controle da economia de gastos, entendida como aperto ou diminuição de despesa, pois abrange também a receita, na qual aparece como efetividade na realização das entradas orçamentárias”.

Ricardo Lobo Torres (1995, p. 150-151) leciona a propósito do conceito de economicidade:

[...] corresponde, no discurso jurídico, ao de justiça. [...] Significa controle da eficiência na gestão financeira e na execução orçamentária, consubstanciada na minimização de custos e gastos públicos e na maximização da receita e da arrecadação. [...] O controle da economicidade [...] inspira-se no princípio do custo/benefício, subordinado à ideia de justiça, que deve prevalecer no fornecimento de bens e serviços públicos.

Para Oliveira, Howart e Tambasco (1990, p. 94) “economicidade diz respeito a se saber se foi obtida a melhor proposta para a efetuação da despesa pública, isto é, se o caminho perseguido foi melhor e mais amplo, para chegar-se à despesa e se ela fez-se com modicidade, dentro da equação custo-benefício”.

Segundo Albino de Souza (1980, p. 32), o princípio da economicidade será cumprido sempre que as atividades das empresas estatais forem adequadamente encaminhadas para o atendimento das finalidades previstas nos artigos 173, *caput* e 175 da Constituição Federal. Em tal circunstância, o empreendimento produzirá o que se convencionou chamar de “lucro social” ou “lucro político”, na medida em que, direta ou indiretamente, trará “benefícios para a sociedade em

termos de qualidade de vida”.

A despeito disso, o autor (1980, p. 602) considera que:

A linha de maior vantagem que este princípio [economicidade] adota, e que seria variável no caso das empresas do Estado, não libera totalmente o seu dirigente de cuidar de problemas de rentabilidade e do sentido corrente de lucro, pois o prejuízo seria sobrecarga para a própria sociedade.

Na Constituição Federal, a economicidade assume uma conotação mais específica. Inserida no artigo 70, *caput*, o que pretende é guardar relação com a atividade contábil, orçamentária e patrimonial da administração pública direta e indireta. Dessa forma, em relação às empresas estatais, o princípio da economicidade representa uma das dimensões jurídicas da eficiência administrativa, um princípio que vincula toda a administração pública ao que prescreve o artigo 37 da mesma Carta Magna.

Modesto (2000, p. 54) ressalta que a economicidade corresponde à “racionalidade e otimização no uso dos meios”. De certa forma traduz o dever de o administrador ser eficiente no emprego dos recursos públicos visando a “satisfatoriedade dos resultados da atividade administrativa”. Nesse sentido, pensar a lucratividade ou a capacidade de autofinanciamento das empresas estatais é pensar apenas um dos aspectos da eficiência que devem nortear a ação das entidades públicas e, em especial, das empresas do Estado. Do ponto de vista constitucional, segundo Modesto, uma empresa estatal será eficiente à medida que alcançar, satisfatoriamente, os fins que orientaram a sua criação através do menor custo possível.

Pode-se afirmar que a norma constitucional vincula o princípio da economicidade à idéia do desempenho qualitativo da gestão, tratando da obtenção do melhor resultado possível de uma determinada alocação de recursos financeiros, econômicos e/ou patrimoniais.

O princípio constitucional da economicidade tem relevante papel no controle integral/substancial das ações governamentais devendo, para tanto, ser interpretado conjuntamente com outros princípios para a composição de um todo e notadamente o princípio da legitimidade, como o da supremacia do interesse público, o da legalidade e o da eficiência para os fins da concretização do controle de novo tipo propugnado.

## 2.7 PARADIGMAS TEÓRICOS SUBJACENTES

Os paradigmas teóricos subjacentes aos esforços de qualificação e descrição da presente pesquisa são imprescindíveis à compreensão da atuação de controle externo sobre as estatais, inclusive no caso catarinense, estando relacionados a aspectos emanados da organização, nas direções da responsabilidade e da satisfação social, e como destacado por Serva, (1997) especialmente quanto ao julgamento ético e o aos valores emancipatórios, buscando compreender a inteligibilidade do fenômeno e ao mesmo tempo religá-lo à totalidade social na qual ele se inscreve, estudando suas complementares dimensões.

O fundamento teórico do estudo, para tanto, alicerça-se na abordagem estruturalista radical, pois pretende propiciar uma visão da realidade social e da teoria das organizações em particular, sustentadas pelo interesse em associar pensamento e ação como um meio para transcender a alienação. A realidade pelo paradigma estruturalista radical, segundo Morgan (2007, p. 17) baseia-se:

Na visão de que a sociedade é uma força potencialmente dominadora. No entanto, ela está vinculada a uma concepção materialista do mundo social, definida por estruturas sólidas, concretas e ontologicamente reais. Vê-se a realidade como uma coisa que existe por si própria, de uma forma independente de como é percebida e reafirmada pelas pessoas em suas atividades do dia a dia. Vê-se essa realidade como algo que se caracteriza por tensões e contradições intrínsecas entre elementos antagônicos, o que, inevitavelmente, leva a uma mudança radical no sistema como um todo. O estruturalismo radical está interessado em compreender essas tensões intrínsecas e a maneira como os detentores do poder na sociedade procuram controlá-las por meio de vários modos de dominação.

Trata-se de uma teoria radical das organizações que estimula uma análise dos meios pelos quais os modos de dominação operam e se sustentam, possibilitando a compreensão de que a estrutura de poder interna das organizações se liga às estruturas de poder estabelecidas externamente. Sob esse ponto de vista, o próprio TCE/SC não seria um instrumento técnico neutro, programado para lograr metas, mas sim uma

manifestação institucionalizada de interesses e estruturas de poder.

No campo específico das escolas de abordagem da teoria das organizações, a denominada teoria crítica serve como alternativa ao modo de gerar o conhecimento necessário ao alcance do que se pretende. A teoria crítica não admite a neutralidade positivista por achá-la parcial e tem seu centro no conceito de emancipação do homem na sociedade, não se limitando a compreender o mundo, mas examina-o ante as possibilidades. Como lembrado por Caldas e Vieira (2007, p. 292-294):

É impossível mostrar as coisas como realmente são, senão a partir da perspectiva de como elas deveriam ser. Na verdade, o “dever ser” se refere às possibilidades não realizadas pelo mundo social. Não tem caráter utópico, mas analisa o que o mundo poderia ter de melhor se suas potencialidades se realizassem. [...] É a teoria do ato. O ato é aquele da realização dos potenciais do mundo, e tais potenciais são de natureza necessariamente emancipatória.

Além disso, a observação da dinâmica organizacional dos órgãos de controle externo público e técnico, incluído aí o TCE/SC, e de suas relações com as organizações abrangidas – empresas estatais – e desses dois blocos com a sociedade, se expressa segundo o princípio da totalidade dialética, constituindo-se num arranjo social que deve ser compreendido ante suas totalidades complexas e inter-relacionadas, mas que contém componentes que em parte são autônomos.

O estudo apresentado, portanto, não é neutro frente a seu objeto, podendo ser considerado um elemento político e ideológico de convencimento e de reorganização das visões de mundo, inclusive no âmbito da organização diretamente envolvida, o TCE/SC, pois que ao pretender refletir as estruturas de funcionamento de um determinado setor de operação do órgão de controle, acaba por refletir as contradições inerentes a esse objeto.





### 3 METODOLOGIA

#### 3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

Pode-se afirmar que a pesquisa dividiu-se em dois blocos, distintos e complementares. O primeiro deles foi essencialmente baseado na bibliografia sobre os temas abordados e essencialmente visou estabelecer o debate sobre os tipos, características e modelos de controle externo existentes, segundo a extensão dos mesmos e essencialmente divididos entre legal-formalístico e integral/substancial, no intuito de obter respostas às indagações sobre qual dentre eles mais adequadamente atende à defesa do interesse público

O segundo bloco, com o mesmo objetivo, baseou-se na pesquisa documental sobre a realidade correspondente vivenciada pelo TCE/SC, sendo seu intuito apresentar um caso material sobre o que se discutiu teórica e empiricamente.

Tal pesquisa documental realizada pelo pesquisador, auditor fiscal de controle externo do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, foi principalmente lastreada pelas informações constantes dos relatórios de instrução/auditoria, datados entre janeiro de 2007 e junho de 2011, levados a efeito pela Inspetoria 03, da Diretoria de Controle da Administração Pública Estadual – DCE – pertencente à estrutura organizacional do TCE/SC, responsável pelo controle sobre as empresas estatais do governo estadual.

A definição do lapso temporal para a seleção dos relatórios estudados teve como critério para o estabelecimento de seu início a edição da Resolução n. TC – 10/2007, do TCE/SC, datada de 26 de fevereiro de 2007, que alterou a estrutura e as competências dos órgãos auxiliares do órgão, inclusive da DCE e de sua Inspetoria 03, e para o estabelecimento do seu término optou-se por uma data que permitisse alguma folga para a análise dos dados que, afinal, iniciou em julho de 2011.

Diga-se, ainda, que a pesquisa como um todo se caracterizou como um estudo em duas etapas, uma exploratória e outra descritiva.

Exploratória porque pretendeu não só elaborar um quadro histórico, teórico e analítico a respeito do controle externo, notadamente acerca da evolução da atividade de fiscalização sobre as empresas estatais catarinenses, como também buscou conclusões acerca do desempenho e do conteúdo desse controle.

Silva e Menezes (2001, p. 21) destacam que a pesquisa exploratória tem por objetivo proporcionar maior familiaridade com o

problema, a fim de torná-lo explícito ou de construir hipóteses. Já para Michel (2005, p. 32 e 36) o estudo exploratório pode ser considerado uma forma de pesquisa na medida em que se caracteriza pela busca de uma resposta a uma dúvida, uma lacuna de conhecimento, recorrendo a documentos, essencialmente.

Assim, procurou-se desenvolver estudos, mais ou menos aprofundados de acordo com o interesse da pesquisa, sobre as questões e temas mais diretamente afetos ao alcance dos objetivos propostos, envolvendo aspectos sobre:

- i) a gestão do Estado brasileiro e a administração pública, incluindo questões acerca do serviço e das políticas públicas, e sobre o princípio da supremacia do interesse público;
- ii) os princípios constitucionais da eficiência, da efetividade, da legalidade, da legitimidade e da economicidade;
- iii) as empresas estatais, suas características e evolução, seu regime jurídico e o atrelamento das mesmas à defesa do interesse público, além da descrição do setor em Santa Catarina;
- iv) os tribunais de contas e o controle externo público no Brasil e em Santa Catarina, notadamente considerando sua atuação sobre o setor de empresas estatais, seu sentido democrático, limites e distorções;
- v) o tipo hegemônico do controle exercido pelo TCE/SC sobre as empresas estatais estaduais e críticas ao modelo legal-formalista, com apresentação de conceitos sobre o controle integral ou substancial lastreado essencialmente no princípio da legitimidade;
- vi) as teorias da Nova Administração Pública, do Novo Serviço Público, de *accountability* e de responsividade, e suas vinculações com o controle de novo tipo propugnado; e, finalmente,
- vii) a necessidade da utilização pelo controle externo da função avaliativa e da aplicação de indicadores de desempenho advindos das empresas estatais.

Já a pesquisa descritiva tem o propósito de analisar, com a maior precisão possível, fatos ou fenômenos em sua natureza e características, procurando observar e comparar as situações que envolvem o comportamento humano, individual ou em grupos sociais ou organizacionais. No caso em estudo, visou relatar o que acontece quanto

aos fenômenos estudados e buscou suas interações e repercussões entre si e com o tecido social que reveste mais diretamente a organização do TCE/SC e a área de sua jurisdição escolhida para análise.

De qualquer sorte, pretendeu-se que a pesquisa alcançasse os objetivos desejados e viesse possibilitar a formulação de análises, críticas e proposições acerca do tipo de controle externo estudado.

Reafirme-se, assim, que a análise proposta pretendeu ser crítica da realidade atual e especulativa acerca da exigência de deflagração de sua reformulação e de seu aperfeiçoamento, notadamente em defesa da preservação do interesse público.

A base conceitual para a eleição do método de pesquisa, assim, foi definida segundo o entendimento de que a função da teoria científica é colaborar diretamente com a transformação da realidade, ou como identifica o marxismo:

A aparência empírica da sociedade é superficial e contradita pelo caráter de sua realidade subjacente [devendo a teoria científica] penetrar a superfície empírica da realidade e descobrir as relações, as estruturas e forças subjacentes que geram as tendências históricas fundamentais da realidade. Os conceitos teóricos da ciência não são, portanto, redutíveis a conceitos observáveis, como no empirismo, nem são construções subjetivas impostas à realidade pelos teóricos, como no idealismo. (BOTTOMORE, 1988, p. 178).

Finalmente, destaque-se que a dissertação preocupou-se em analisar um objeto reconhecível e definido, qual seja a forma e o conteúdo da atuação do controle externo sobre as atividades e os projetos levados a efeito pelas empresas estatais, estudando o caso catarinense. Essa análise é feita a partir de algumas características e de determinadas premissas.

De fato, visou-se coletar dados e informações que possibilitassem comprovar conclusões que se pretendia alcançar, para que também outros possam refletir a respeito.

A abordagem sobre o estudo do objeto é original ao contemplar as variáveis e as categorias abordadas e ao apresentar-se da forma integrada como pretende, vindo a acrescentar algo ao coletivo social e ao mundo das organizações públicas catarinenses. É intenção do estudo, ainda, fornecer elementos para a verificação e a contestação das hipóteses apresentadas, permitindo que outros continuem a pesquisar

sobre seu objeto.

## 3.2 DELINEAMENTO DA PESQUISA

### 3.2.1 Considerações preliminares

O nível de análise adotado na pesquisa foi essencialmente temático, lastreado por uma análise abstrata sobre o tema da extensão do controle externo público realizado sobre as empresas estatais, mas também foi organizacional na medida em que se estudou a realidade correspondente vivenciada no âmbito do TCE/SC, com suas unidades correspondendo aos setores desta organização, ou externos a ela, mas diretamente relacionados à sua atividade de controle sobre as empresas estatais do executivo estadual catarinense.

Para atingir os objetivos foi realizada uma pesquisa de natureza predominantemente qualitativa que, como retratado por Richardson (1999, p. 80), é vista como:

Uma forma adequada para entender a natureza de um fenômeno social. [...] Os estudos que empregam uma metodologia qualitativa podem descrever a complexidade de determinado problema, analisar a interação de certas variáveis, compreender e classificar processos dinâmicos vividos por grupos sociais, contribuir no processo de mudança de determinado grupo e possibilitar, em maior nível de profundidade, o entendimento de particularidades do comportamento dos indivíduos.

Ao empregar uma metodologia qualitativa, objetivou-se descrever a complexidade do problema, analisando as variáveis envolvidas e classificar os processos dinâmicos da realidade. Ou, como dito por Triviños, (1994) nesses casos a pesquisa passa a ter o pesquisador como instrumento-chave, preocupado com o processo de seu desenvolvimento e significado.

Godoy, (1995, p. 60) por sua vez, elucida que a pesquisa qualitativa é composta de multimétodos e utiliza diversas fontes de informação. No caso presente, basicamente, a pesquisa conta com estudos exploratórios, com base documental.

### **3.2.2 Procedimentos de pesquisa**

#### **3.2.2.1 Levantamento de dados e informações**

##### ***3.2.2.1.1 Revisão bibliográfica***

Como já referido, no processo de coleta de dados primeiramente foi utilizada a revisão bibliográfica, posto que se pretendeu aprofundar um estudo da literatura nas áreas de interesse da atual pesquisa, objetivando ampliar os conhecimentos sobre o tema e envolvendo consulta de livros, artigos, dissertações, teses e análise de fundamentos constitucionais e legais atinentes ao tema da dissertação.

As fontes utilizadas foram selecionadas tendo em vista que sua principal finalidade era desenvolver e esclarecer conceitos e ideias, visando à formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis, e tendo sempre presente os desdobramentos da teoria e das normas legais no setor de empresas estatais ou do controle externo.

##### ***3.2.2.1.2 Fontes secundárias***

Na sequência da descrição sobre os procedimentos de coleta de dados para a pesquisa, foram utilizadas como instrumento fontes de tipo secundário para efeitos de viabilizar o estudo sobre a realidade específica vivenciada no âmbito do TCE/SC a respeito dos modelos de controle que a organização emprega em sua atividade de fiscalização sobre as empresas estatais do Poder Executivo catarinense.

Dados secundários, para Mattar (2001, p. 48), “são aqueles que já foram coletados, tabulados, ordenados e, às vezes, até analisados e que estão catalogados à disposição dos interessados”.

Tal coleta foi realizada essencialmente mediante o levantamento de informações disponíveis sobre documentos institucionais produzidos pelo TCE/SC ou que versavam sobre o tema em questão, aí incluídas:

- i) informações provenientes de publicações na imprensa em geral e originárias de publicações do próprio TCE/SC;
- ii) os marcos legais e as normas infralegais pertinentes ao tema;
- iii) arquivos oficiais do TCE;
- iv) relatórios técnicos de instrução/auditorias, atinentes à área de controle sobre empresas estatais, produzidos pela Inspeção 03, da Diretoria de Controle da Administração Estadual – DCE – do TCE/SC, e datados entre janeiro de

2007 e junho de 2011<sup>14</sup>.

A partir de tais informações se esboçou um quadro consolidado, com o auxílio do método de análise de conteúdo, acerca das características e do tipo de controle hegemônico atual, se predominantemente legal-formalístico ou relacionado à integralidade/substancialidade da atividade de gestão.

Especificamente sobre o item “iv” anteriormente descrito, diga-se que os relatórios de instrução/auditoria foram escolhidos aleatoriamente, representando uma amostra que se considera razoável para o alcance dos objetivos propostos – 172 relatórios foram analisados – acreditando o pesquisador, auditor fiscal do TCE/SC lotado funcionalmente na área/setor de interesse, que represente algo aproximado a 50% (cinquenta por cento) do total de relatórios concluídos pela Inspeção 03 da DCE durante o período observado.

Registre-se ter sido impossível definir com precisão qual seria este último montante, haja vista que em boa parte do período considerado, a Inspeção 03 valeu-se da nomenclatura e numeração de “Relatório de Instrução” para designar outros tipos de documentos que não os de instrução/auditoria, tais como diligências encaminhadas às unidades investigadas e informações técnicas.

Porém, baseando-se nas informações relativas a 2011, quando já se encontrava consolidada e definida a nomenclatura de Relatório de Instrução exclusivamente para trabalhos de auditoria no âmbito do TCE/SC, e considerando que nesse exercício a Inspeção 03 levou a efeito a conclusão de 72 relatórios desse tipo (instruções preliminares), projetando-se para o período considerado – 2007 a junho de 2011 (quatro anos e meio) – se pode especular que algo como pouco mais de 320 relatórios foram concluídos, o que leva à consideração de que a

---

<sup>14</sup> A Portaria do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina de n. TC 638/2007, de 25 de setembro de 2007, reorganizou os tipos de processos para fins de autuação e distribuição pela instituição, estabelecendo como existentes, a partir de então, os seguintes tipos de processos: ADM (Processo Administrativo do TCE/SC); APE (atos de Pessoal); COM (consulta); DEN (Denúncia); ELC (Edital de Licitação); LCC (Licitações, Contratos, Convênios e Instrumentos Análogos); LRF (Verificação da Lei de Responsabilidade Fiscal); PCA (Prestação de Contas de Unidade Gestora); PCG (Contas Anuais do Estado Prestadas pelo Governador); PCP (Contas Anuais do Município Prestadas pelo Prefeito); PCR (Prestação de Contas de Recursos Repassados); PDA (Pedido de Auditoria ALESC); PMO (Processo de Monitoramento); PNO (Processo Normativo); PPA (Pensão e Auxílio Especial); PPI (Pedido de Informações ALESC); PRP (Pedido de Reapreciação – Prestação de Contas do Prefeito); REC (Recurso); REP (Representação); REV (Revisão); RLA (relatório de Auditoria); RLI (relatório de Inspeção); TCE (Tomada de Contas Especial).

amostragem pesquisada pode ter ficado em torno dos 50% do universo – 172 relatórios – como já referido.

Por outro lado, a análise sobre as informações contidas na documentação secundária pesquisada motivou conclusões e recomendações acerca do instrumento proposto para diagnóstico e avaliação do desempenho da atividade e do processo do controle externo em pauta. De acordo com Godoy (1995, p. 61) essa forma de análise compreende o método indutivo de enfoque, como afirma:

Como os pesquisadores qualitativos não partem de hipóteses estabelecidas *a priori*, não se preocupam em buscar dados ou evidências que corroborem ou neguem tais suposições. Partem de questões ou focos de interesse amplos, que vão se tornando mais diretos e específicos no transcorrer da investigação. As abstrações são construídas a partir de dados, num processo de baixo para cima. Quando um pesquisador de orientação qualitativa planeja desenvolver algum tipo de teoria sobre o que está estudando, constrói o quadro teórico aos poucos, à medida que coleta os dados e os examina.

### 3.2.2.2 Análise dos dados coletados

Foi efetuada pelo que se caracteriza como um debate teórico-empírico com foco em seu propósito, ou seja, a descrição dos processos organizacionais em estudo, tendo em vista os conceitos que se apresentavam.

Como já reiteradamente manifestado, a pesquisa se valeu da análise descritiva dos dados. Segundo Godoy (1995, p. 63) “quando o estudo é de caráter descritivo e o que se busca é o entendimento do fenômeno como um todo, na sua complexidade, é possível que uma análise qualitativa seja a mais indicada”. O caráter descritivo é entendido por Gil (1994, p. 45) como tendo por “objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou o estabelecimento de relações entre variáveis”.

Já a escolha pela pesquisa qualitativa deu-se por ser ela a mais indicada para permitir compreender as representações organizacionais envolvidas no processo em estudo e avaliar as características e o tipo de controle desempenhado pelo TCE/SC em sua atividade de fiscalizar as empresas estatais do executivo estadual catarinense.



A sistematização dos dados coletados, por sua vez, foi procedida concomitantemente à coleta, permitindo que o pesquisador pudesse identificar lacunas e contradições nos dados já obtidos e ter a possibilidade de esclarecer as incongruências. Necessitou-se, além disso, de um tempo adicional para classificar e analisar os dados brutos obtidos.

Importante dizer que mesmo os dados textuais foram analisados a partir da subjetividade do pesquisador, já que não é possível simplesmente descrever algo sem a participação desse elemento, e que no processo em tela tal subjetividade exigiu uma constante reflexão sobre as informações obtidas e sobre as contradições a elas inerentes.

Além da análise intuitiva dos dados levantados, especificamente para o fim de compreensão sobre o conteúdo dos temas eleitos pelo TCE/SC para emprego em auditorias nas estatais entre 2007 e junho de 2011, foi utilizada como ferramenta complementar a análise de conteúdo, que nos termos apresentados por Caregnato e Muttz (2005, p. 682) pode ser conceituada como:

Uma técnica de pesquisa que trabalha com a palavra, permitindo de forma prática e objetiva produzir inferências do conteúdo da comunicação de um texto replicáveis ao contexto social. Na análise de conteúdo o texto é um meio de expressão do sujeito, onde o analista busca categorizar as unidades de texto (palavras ou frases) que se repetem, inferindo uma expressão que as representem.

Tradicionalmente, segundo as autoras, a análise de conteúdo trabalha com materiais textuais escritos e com as condições empíricas do texto, estabelecendo categorias para sua interpretação, ou como dizem Caregnato e Muttz (2005, p. 684) “na utilização da análise de conteúdo o que é visado no texto é justamente uma série de significações que o codificador detecta por meio de indicadores que lhe estão ligados”.

Para tanto, empregou-se a técnica com base nos termos do que preconiza Bardin (1977, p. 95) visando a obter indicadores que permitiram realizar a inferência de informações essencialmente a partir da base documental de pesquisa, compreendendo as três fases descritas em sua obra: “a pré-análise; a exploração do material e o tratamento dos resultados, inferência de interpretação”.

O tipo de análise de conteúdo empregado foi a categorial, nos

termos definidos por Caregnato e Muttz, (2005, p. 553) pois que os critérios de escolha e de delimitação foram orientados pelos temas relacionados ao objeto da pesquisa.

A análise supra compreendeu cinco etapas, quais sejam:

- i) preparação das informações – obtidas a partir dos itens/temas das sugestões de conclusão e encaminhamentos da totalidade de relatórios técnicos de auditoria anteriormente referidos, elaborados entre janeiro de 2007 e junho de 2011, codificando-os;
- ii) unitarização ou transformação do conteúdo em unidades – constituindo unidades de registro individualmente definidas, no caso compreendendo as características de temas auditados segundo seu objeto, por área (recursos humanos, contabilidade, finanças, patrimônio, materiais, licitações, contratos, gestão, etc.), também codificando-os e, posteriormente, consolidando-os em unidades de contexto visando ampliar os limites de análise;
- iii) categorização ou classificação das unidades em categorias, agrupando os dados e classificando-os por analogia ou semelhança, segundo critérios previamente estabelecidos e originando categorias temáticas, no caso presente especificadas como temas de auditoria de legalidade e formais ou temas de auditoria integral/substancial;
- iv) descrição – comunicação do resultado do trabalho;
- v) interpretação – compreensão do fenômeno estudado a partir do conteúdo dos dados e das categorias de registro, qualitativamente aprofundando a análise sobre o objeto da pesquisa.

Dessa forma, alguns conceitos básicos foram preliminarmente definidos, como segue:

- a) Identificação das Informações: Temas constantes dos Relatórios de Instrução/Auditoria elaborados pela Inspetoria 03, da Diretoria de Controle da Administração Estadual – DCE – do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – TCE/SC, datados entre janeiro de 2007 e junho de 2011;
- b) Código de Localização: Refere-se ao Processo de Auditoria originado do TCE/SC;
- c) Unidades de Registro: Compreendem os diversos temas constantes das Conclusões dos diversos Relatórios de

Auditoria considerados, apresentados de forma resumida capaz de possibilitar o entendimento de seu conteúdo e indexados cada qual de acordo pelo Relatório de Auditoria que compõem e de modo a possibilitar sua posterior classificação, assim classificados:

- Administração de Materiais (AM);
- Ausência de remessa de documentos/informações ao TCE/SC (AR);
- Contabilidade (C);
- Finanças (F);
- Licitações e contratos (LC);
- Não cumprimento de decisão do TCE/SC (NCD);
- Questões relativas à atividade-fim da empresa (O)
- Patrimônio (P);
- Recursos Humanos (RH);

d) Unidades de Contexto: Definem de maneira consolidada as Unidades de Registro, dando-lhes um significado mais abrangente, visando servir de referência àquelas e, portanto, podendo conter uma ou mais Unidades de Registro.

Para fins de efetivação da análise de conteúdo pretendida, considerou-se o tema hegemônico em cada Unidade de Registro para o estabelecimento da correspondente Unidade de Contexto, observadas em cada um dos relatórios estudados as realidades específicas identificadas na pesquisa, decorrendo as seguintes classificações:

- AM/AR/C/F/P/RH: relatórios com temas de Administração de Materiais (AM); Ausência de remessa de documentos/informações ao TCE/SC (AR); Contabilidade (C); Finanças (F); Patrimônio (P); e Recursos Humanos (RH);
- AM/C/F/RH: relatórios com temas de Administração de Materiais (AM); Contabilidade (C); Finanças (F); e Recursos Humanos (RH);
- LC/P/RH: relatórios com temas de Licitações e Contratos (LC); Patrimônio (P); e Recursos Humanos (RH);
- F/RH: relatórios com temas de Finanças (F) e Recursos Humanos (RH);
- C/F: relatórios com temas de Contabilidade (C) e Finanças (F);

- RH: relatórios com tema(s) exclusivamente de Recursos Humanos (RH);
  - LC: relatórios com tema(s) exclusivamente de Licitações e Contratos (LC);
  - F: relatórios com tema(s) exclusivamente de Finanças (F);
  - O: relatórios com tema(s) exclusivamente relacionado(s) à atividade-fim da empresa (O);
  - AM: relatórios com tema(s) exclusivamente de Administração de Materiais (AM);
  - NCD: Não Cumprimento de Decisão do TCE/SC (NCD);
- e) Categorização: De acordo com os objetivos da pesquisa, conceitua-se como um procedimento de agrupamento dos dados relativos às Unidades de Registro e de Contexto, classificando-os por analogia.
- Segundo os critérios previamente estabelecidos e definidos ao longo da dissertação, em síntese são divididas em duas, quais sejam, a do grupo de temas constantes nos Relatórios de Auditoria preponderantemente relativos ao que se denominou auditoria legal-formalística e aquelas temáticas onde predominou abordagens de questões de enquadradas na denominada auditoria integral ou substancial.



## **4 ANÁLISE SOBRE O TIPO DE CONTROLE EXTERNO PÚBLICO EXERCIDO SOBRE AS EMPRESAS ESTATAIS CATARINENSES – A EXPERIÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DE SANTA CATARINA ENTRE 2007 a JUNHO de 2011**

### **4.1 DESENHO ORGANIZACIONAL DO SETOR DE EMPRESAS ESTATAIS DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL CATARINENSE – PERFIL E OBJETIVOS SOCIETÁRIOS**

De antemão importa apresentar o que prevê a legislação estadual vigente acerca da vinculação das empresas estatais à estrutura do governo estadual catarinense – Lei Complementar Estadual n. 381/07 – como segue:

Art. 119 - Ficam vinculadas aos órgãos abaixo indicados, para efeito de supervisão, coordenação, fiscalização e controle, as seguintes entidades da Administração Indireta Estadual:

I - ao Gabinete do Governador do Estado:

a) as Centrais Elétricas de Santa Catarina S/A - CELESC, suas subsidiárias integrais CELESC Distribuição S/A e CELESC Geração S/A e sua controlada Companhia de Gás de Santa Catarina - SCGÁS;

b) a Companhia Catarinense de Águas e Saneamento - CASAN; e

c) a Agência de Fomento do Estado de Santa Catarina S/A - BADESC;

II - à Secretaria de Estado da Fazenda:

a) a Companhia de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina - CODESC; e

b) a Santa Catarina Participações e Investimentos S/A - INVESC;

[...]

IV - à Secretaria de Estado do Planejamento:

a) a SC-PARCERIAS S/A;

V - à Secretaria de Estado da Agricultura e Desenvolvimento Rural:

a) a Companhia Integrada de Desenvolvimento Agrícola de Santa Catarina - CIDASC; e

b) a Empresa de Pesquisa Agropecuária e

Extensão Rural de Santa Catarina S/A - EPAGRI;  
 [...]
   
VIII - à Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável:  
 [...]
   
d) o Centro de Informática e Automação do Estado de Santa Catarina S/A - CIASC;  
 [...]
   
f) a Agência Reguladora de Serviços Públicos de Santa Catarina - AGESC;  
 IX - à Secretaria de Estado de Turismo, Cultura e Esporte:  
 [...]
   
c) a Santa Catarina Turismo S/A - SANTUR;  
 X - à Secretaria de Estado da Assistência Social, Trabalho e Habitação:  
 a) a Companhia de Habitação do Estado de Santa Catarina - COHAB;  
 XI - às Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional da Grande Florianópolis, de Blumenau, de Chapecó e de Tubarão:  
 a) as Centrais de Abastecimento do Estado de Santa Catarina S/A - CEASA/SC, localizadas no âmbito das respectivas Secretarias;  
 [...]
   
XIII - à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional de Laguna:  
 a) a Administradora da Zilona de Processamento de Exportação - IAZPE, enquanto não completado o processo de extinção, dissolução, liquidação ou alienação da empresa.  
 [...]

Por outro lado, a Lei Complementar Estadual n. 473/09, de 21 de dezembro de 2009, estabelece em seu artigo 1º, a formatação atual das empresas estatais do governo estadual de Santa Catarina, definindo serem as seguintes as empresas públicas do Estado: Cidasc; Epagri e CIASC, sendo as demais sociedades de economia mista.

A lei supra não menciona explicitamente as duas empresas subsidiárias integrais da Celesc (Celesc Distribuição e Celesc Geração), bem como, também por razões óbvias, deixa de considerar as duas empresas à época ainda em fase de liquidação, quais sejam, a Refloresc – que veio a ser liquidada efetivamente em 2010 e a Codisc. Da mesma forma, o diploma legal não menciona o Sapiens Parque, constituída

posteriormente à sua edição.

Na sequência apresentam-se breves comentários acerca dos objetivos societários e legais e sobre as atividades práticas e o histórico de cada empresa estatal considerada no presente estudo:

- a) Badesc – A Agência de Fomento do Estado de Santa Catarina S.A., sociedade de economia mista, foi criada em novembro de 1973 e instalada oficialmente em 01 de agosto de 1975, tendo como objetivo promover o desenvolvimento econômico e social do Estado de Santa Catarina, mediante a prática da aplicação de recursos financeiros. A partir de setembro de 1998, foi transformada de "banco de desenvolvimento" em "agência de fomento", autorizada pelo Banco Central do Brasil<sup>15</sup>.
- b) Bescor - Fundada em 1972, a BESC S.A. Corretora de Seguros e Administradora de Bens Móveis e Imóveis, sociedade de economia mista, é a corretora oficial do Estado de Santa Catarina desde 1978, prestando serviços à administração pública estadual. Sendo assim, o Poder Executivo, determinou, via decretos, que todos os órgãos e entidades quando pagos total ou parcialmente com recursos públicos, devem realizar os contratos referentes às atividades de seguro, de avaliação e contratação e renovação de locações de bens imóveis, mediante corretagem da Bescor<sup>16</sup>.
- c) CASAN - A Companhia Catarinense de Águas e

---

<sup>15</sup> Dentre os objetivos do Badesc, o seu Estatuto Social lhe confere a execução da política estadual de desenvolvimento econômico e o fomento das atividades produtivas através de operações de crédito com recursos próprios e dos fundos institucionais, bem como por aqueles oriundos de repasses de agências financeiras nacionais e internacionais, através das seguintes ações: desenvolvimento de programas de investimentos destinados à captação de recursos de agências nacionais e internacionais de desenvolvimento; financiamentos de projetos de implantação e/ou melhoria de atividades agropecuárias, industriais, comerciais e de serviços; atuação como agente financeiro, se assim designado pelo Gestor, do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Empresarial de Santa Catarina - Fadesc; atuação como agente financeiro do Programa Operacional do Fundo de Desenvolvimento dos Municípios - Badesc Cidades; financiamento de estudos e diagnósticos para implantação de complexos industriais; financiamento de estudos e diagnósticos para execução de obras e serviços de responsabilidade do setor público; e, finalmente, formação de fundos específicos para atender a setores prioritizados pelo governo, em especial às micro e pequenas empresas.

<sup>16</sup> Tal posicionamento é reforçado pelo entendimento do Tribunal de Contas do Estado, pronunciado através da Decisão TC nº 1450/2008, na qual consta: “Os Decretos (estaduais) ns. 452, de 18 de julho de 2007, e 483, de 26 de julho de 2007, determinam a interveniência da Bescor, como corretora, nos contratos de seguro firmados pelos órgãos e entidades que integram a estrutura organizacional do Poder Executivo do Estado de Santa Catarina”.



Saneamento é uma sociedade de economia mista, criada em dezembro de 1970 e constituída em julho de 1971 e tem como objetivo coordenar o planejamento e executar, operar e explorar os serviços públicos de esgotos e abastecimento de água potável, bem como realizar obras de saneamento básico, em convênio com municípios do Estado<sup>17</sup>.

d) CEASA - A Centrais de Abastecimento do Estado de Santa Catarina SA é uma empresa de economia mista e tem como objetivo funcionar como elo entre o produtor e o consumidor por meio da comercialização atacadista e varejista de pescado, produtos hortifrutigranjeiros, alimentos e insumos orgânicos, produtos ornamentais e de floricultura e artesanais<sup>18</sup>.

e) Celesc – As Centrais Elétricas de Santa Catarina atua há mais de cinquenta anos no setor elétrico. Estruturada como holding em 2006, a companhia possui duas subsidiárias integrais, a Celesc Distribuição e a Celesc Geração, além de deter o controle acionário da SCGás – Companhia de Gás de Santa Catarina – e manter participações em empresas afins do setor elétrico e da área de infraestrutura.

A princípio, nas décadas de 50 e 60, a empresa funcionou mais como um órgão de planejamento do sistema elétrico estadual, para depois começar a incorporar, gradativamente, o patrimônio das antigas empresas regionais, sendo que nos anos 90 iniciou o processo de participação, como sócia

---

<sup>17</sup> A Lei Complementar Estadual n. 381/07, a respeito dos objetivos da CASAN estabelece: “Art. 106 – À [...] CASAN compete: I - executar a política estadual de saneamento básico; II - promover levantamento e estudos econômico-financeiros relacionados com os projetos de saneamento básico, em conjunto com a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável; III - elaborar projetos de engenharia relativos a obras de saneamento básico; IV - planejar projetos de saneamento básico em conjunto com a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável, e executá-los de forma articulada com as Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional; V - coordenar e executar as obras de saneamento básico, de forma articulada com as Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional; VI - coordenar e executar a operação e exploração dos serviços públicos de esgotamento sanitário e de abastecimento de água; VII - fixar, arrecadar e reajustar tarifas de serviços que lhe são afetos; VIII - promover a coleta, o transporte, o transbordo, o tratamento e o destino final de resíduos sólidos, inclusive os domésticos, os industriais e os hospitalares; IX - captar, tratar, envasar e distribuir água bruta, potável e mineral para sua comercialização no varejo e no atacado; e X - realizar, como atividade meio, o aproveitamento do potencial hidráulico de mananciais, com o fim de geração de energia elétrica. [...]”

<sup>18</sup> Registre-se, ainda, que o art. 108, da Lei Complementar Estadual n. 381/07, estipula que à CEASA compete executar a política de abastecimento de hortifrutigranjeiros e de outros produtos alimentícios.

minoritária, em outras empresas de infraestrutura, como por exemplo, na CASAN e na DFESA – Dona Francisca Energética, entre outras. Em 2006, em atendimento ao modelo preconizado pelo novo marco regulatório do setor elétrico, implantado na década de 90, a Celesc foi estruturada como holding, passando a deter as subsidiárias integrais mencionadas<sup>19</sup>.

- f) Celesc Distribuição - Criada em outubro de 2006, a partir da desverticalização das atividades de geração e distribuição de energia elétrica exercidas pela Celesc, em atendimento ao marco regulatório do Setor Elétrico Nacional. É a segunda maior arrecadadora de ICMS de Santa Catarina (a primeira é a Petrobras) e a 6ª maior prestadora de serviço público de distribuição de energia elétrica do Brasil, sendo responsável pela prestação dos serviços de energia elétrica para uma carteira formada por mais quase 2,5 milhões de clientes. A área de concessão da empresa, outorgada pelo Governo Federal, abriga 262 dos 293 municípios catarinenses, além do município de Rio Negro, no Paraná.
- g) Celesc Geração - Como anteriormente mencionado, a empresa foi criada em 2006 como subsidiária da Celsc Holding para atender ao marco regulatório do setor elétrico nacional. Atualmente opera com 12 (doze) pequenas centrais hidrelétricas, com capacidade instalada total de 82 MW (oitenta e dois megawatts). Até 2012, a empresa planeja investir R\$ 400 milhões na ampliação de seu parque gerador e em novos empreendimentos, com meta de chegar a uma potência total de 300 MW (trezentos megawatts)<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> A Lei Complementar Estadual 381/07, sobre os objetivos da Celesc determina: “Art. 110 – [A] CELESC tem por objetivo: I - executar a política estadual de eletrificação através de sua subsidiária de distribuição; II - projetar, construir e explorar sistemas de produção, transmissão, transformação e comércio de energia elétrica e serviços correlatos por intermédio de suas subsidiárias; III - realizar estudos e levantamentos socioeconômicos, por intermédio de sua subsidiária de distribuição, visando ao fornecimento de energia elétrica; IV - operar os sistemas através de suas subsidiárias ou associadas; V - cobrar, por intermédio de sua subsidiária de distribuição, tarifas correspondentes ao fornecimento de energia elétrica; VI - desenvolver empreendimentos de geração de energia elétrica, por intermédio de sua subsidiária de geração, podendo esta estabelecer parcerias com empresas públicas ou privadas; VII - promover, por intermédio de sua subsidiária de geração, pesquisa científica e tecnológica de sistemas alternativos de produção energética; e VIII - participar, na condição de acionista, de empresas prestadoras de serviços públicos de geração de energia elétrica, de distribuição de água, de saneamento, de distribuição de gás, de telecomunicações e de tecnologia de informação”.

<sup>20</sup> Além da ampliação do parque próprio, a Celesc Geração estabeleceu um plano para novos

- h) Cidasc – A Companhia Integrada de Desenvolvimento Agrícola de Santa Catarina foi criada como empresa de economia mista em fevereiro de 1979 e fundada em 27 de novembro daquele mesmo ano, transformando-se em empresa pública em 06 de setembro de 2005. Dentre suas atribuições encontram-se as de: executar ações de sanidade animal e vegetal, de preservar a saúde pública e o de promover o agronegócio e o desenvolvimento sustentável estadual<sup>21</sup>.
- i) CIASC – O Centro de Informática e Automação do Estado de Santa Catarina S.A é uma empresa pública criada em agosto de 1975 com a denominação de Companhia de Processamento de Dados do Estado de Santa Catarina – Prodasc, tendo na época como suas atribuições principais o processamento de dados, o tratamento de informações e o assessoramento técnico para os órgãos da Administração Pública e entidades privadas. Na década de 1980, a Prodasc ampliou suas atividades e passou a desenvolver sistemas de informações integradas do Governo do Estado, com a empresa passando a se chamar CIASC, sendo que em abril de 1991 lhe foi conferida a responsabilidade de atuar como Órgão Central do Sistema Estadual de Informática<sup>22</sup>.

---

empreendimentos. O modelo prevê parcerias na modalidade de Sociedades de Propósito Específico (SPE), com participação da Celesc Geração limitada a 49%. As parcerias atuarão na implantação e operação de PCHs, usinas de biomassa, biogás, energia eólica e térmicas e carvão, preferencialmente em Santa Catarina. Somados, estima-se que os novos projetos proporcionarão à empresa uma potência adicional de 120 MW (cento e vinte megawatts).

<sup>21</sup> Conforme determina o art. 111, da Lei Complementar Estadual n. 381/07, à CIDASC, sob a coordenação e orientação da Secretaria de Estado da Agricultura e Desenvolvimento Rural, compete: “I - executar, por delegação da Secretaria de Estado da Agricultura e Desenvolvimento Rural, os serviços de inspeção e fiscalização da produção e comercialização de produtos de origem animal e vegetal, saúde animal e defesa sanitária animal e vegetal; II - incentivar e apoiar os mecanismos de abastecimento e comercialização de produtos de origem animal e seus subprodutos; III - executar serviços de classificação de produtos de origem vegetal, inspeção e padronização de produtos de origem animal e vegetal; IV - prestar serviços laboratoriais para análise de resíduos tóxicos em produtos de origem animal e vegetal, solos, ração e outras análises laboratoriais relacionadas com a produção animal e vegetal, inclusive análises de controle de qualidades em apoio à fiscalização da produção agropecuária; V - desenvolver as atividades de operador portuário no Terminal Graneleiro de São Francisco do Sul; VI - realizar pesquisas e inovação tecnológica restritas à sua área de competência; [...]”

<sup>22</sup> Dentre as atribuições e competências do CIASC, manifestados pela Lei Complementar Estadual n. 381/07, em seu art. 113, destacam-se: integrar os sistemas informatizados dos órgãos da administração pública estadual e das respectivas bases de dados em uma rede de Governo; especificar padrões de tecnologia de informação para os órgãos da administração pública estadual; gerenciar os processos informatizados dos serviços públicos; prestar

- j) Codesc – A Companhia de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina S.A. é uma empresa de economia mista que objetiva reunir possibilidades técnicas e jurídicas para a formulação e gestão de programas que visam o desenvolvimento econômico do estado. Com criação em abril de 1975, como "holding", ela coordenou o Sistema Financeiro Estadual e, no decorrer dos anos, várias atividades lhe foram delegadas pelo Poder Público Estadual<sup>23</sup>.
- k) COHAB – A Companhia de Habitação do Estado de Santa Catarina é uma sociedade de economia mista criada em 1965 e constituída em abril de 1966. Integra o Sistema Financeiro da Habitação no Brasil, podendo exercer suas atividades, direta ou indiretamente, por intermédio de convênio, contrato, acordo ou instrumento congênere e destina-se ao atendimento dos extratos populacionais de mais baixa renda, com a produção e comercialização de casas populares<sup>24</sup>.
- l) Epagri – A Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural da Snata Catarina nasceu em 1991, quando foram incorporadas numa só instituição a Empresa Catarinense de Pesquisa Agropecuária S.A. (Empasc), a Associação de

---

consultoria em tecnologia da informação na área pública; administrar os ambientes informatizados do serviço público estadual; desenvolver e gerenciar aplicativos estratégicos na área pública; desenvolver tratamento de imagens e web sites públicos; gerenciar e dar suporte e manutenção à infraestrutura da Rede de Governo; fornecer infraestrutura de Data Center, provimento Internet e Correio Eletrônico.

<sup>23</sup> Atualmente a Codesc é vinculada a Secretaria de Estado da Fazenda e de acordo com o estabelecido na Lei Complementar Estadual n. 381/07, lhe compete: “I - a administração, a regulamentação, a operacionalização, a fiscalização e a exploração direta ou indireta através de serviço descentralizado por meio de permissão, ou autorização dos serviços de loterias; II - dirigir, regulamentar, executar, permissionar, autorizar, fiscalizar e controlar as atividades relacionadas com as modalidades lotéricas, Loteria de Números, Loteria Instantânea e Loteria Estadual; III - responsabilizar-se pela administração da Casa D’Agrônômica, de forma articulada com a Secretaria de Estado de Coordenação e Articulação; IV - executar campanhas de caráter educativo na área tributária, de forma articulada com a Secretaria de Estado da Fazenda; e V - participar na elaboração e implementação de programas, projetos e estudos técnicos, bem como, desenvolver outras atividades de interesse do Governo do Estado.

<sup>24</sup> Pelo estatuto na Lei Complementar Estadual n. 381/07, em seu artigo 115, a COHAB tem por objetivo: executar a política estadual de habitação popular de forma articulada com as Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional; realizar estudos e levantamentos socioeconômicos relacionados com a habitação popular; promover a elaboração de programas e projetos com vistas a ampliar a oferta de residências populares; projetar casas do tipo popular e urbanização de áreas destinadas a núcleos habitacionais; comercializar unidades habitacionais construídas de acordo com as diretrizes estabelecidas pela política do setor; e comprar e vender bens imóveis, dentro de seus objetivos.

Crédito e Assistência Rural de Santa Catarina (Acaresc), a Associação de Crédito e Assistência Pesqueira de Santa Catarina (Acarpesc) e o Instituto de Apicultura de Santa Catarina (Iasc). Dentre os principais objetivos da Epagri destacam-se a preservação do meio-ambiente, a melhoria da qualidade de vida e o desenvolvimento de uma agricultura competitiva, visando promover o desenvolvimento sustentável dos meios rural e pesqueiro em Santa Catarina<sup>25</sup>.

- m) IAZPE – a empresa Imbituba Administradora da Zona de Processamento de Exportação S.A., foi constituída em julho de 1994 com o objetivo de implantar e administrar a Zona de Processamento de Exportação de Imbituba. No mesmo mês o Governo do Estado catarinense, por intermédio da Codesc, iniciou sua participação na IAZPE<sup>26</sup>.
- n) INVESC – A empresa Santa Catarina Participação e Investimentos S.A. foi constituída em outubro de 1995, vinculada à Secretaria de Estado da Fazenda, com capital social de R\$ 200 milhões, correspondentes a 200.00 ações sem valor nominal, tendo como objetivo gerar recursos para a alocação em investimentos públicos no território catarinense<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> O artigo 112, da Lei Complementar Estadual n. 381/07, estabelece como competências da Epagri: “I - planejar, coordenar, controlar e executar de forma descentralizada e desconcentrada, a política estadual de pesquisa, transferência e difusão de tecnologia agropecuária, florestal, pesqueira e de assistência técnica e extensão rural do Estado de Santa Catarina; II - apoiar técnica e administrativamente, os órgãos e entidades da Administração Pública Estadual na formulação, orientação e coordenação da política de ciência e tecnologia relativa ao setor agropecuário e pesqueiro de Santa Catarina; III - estimular e promover a descentralização operativa das atividades de pesquisa agropecuária e extensão rural e pesqueira de interesse estadual, regional e municipal; IV - promover o desenvolvimento auto-sustentado da agropecuária catarinense, por meio da integração dos serviços de geração, transferência e de difusão de tecnologia agropecuária, florestal e pesqueira; V - executar as atividades de planejamento e informações agropecuárias do Estado, previstas na Lei nº 8.676, de 17 de junho de 1992; e VI - executar o monitoramento de safras e mercados de produtos agropecuários, florestais e pesqueiros e gerar informações socioeconômicas do setor rural catarinense”.

<sup>26</sup> A integralização das ações de responsabilidade da Codesc deu-se, no primeiro momento pela incorporação ao patrimônio da nova empresa de bens pertencentes àquela companhia, situados em Imbituba, área de implantação da IAZPE, bem como por valores repassados à IAZPE também pela Codesc, através da venda de terrenos seus, valor este integralizado mas ainda hoje aguardando decisão dos acionistas da IAZPE.

<sup>27</sup> Coube ao Estado subscrever 199.000 ações, totalizando R\$ 199 milhões, integralizando R\$ 99 milhões no ato da subscrição com ações ordinárias nominativas da Celesc e 1000 ações subscritas pela Codesc, totalizando R\$ 1.000.000,00, integralizando-as no ato de subscrição com ações ordinárias da Celesc.

- o) Santur – A Santa Catarina Turismo S.A. é uma empresa de economia mista, anteriormente denominada de CITUR - Companhia de Turismo e Empreendimentos de Santa Catarina, criada em junho de 1977 e tem como objetivo o fomento e a divulgação da política estadual de turismo<sup>28</sup>.
- p) Sapiens Parque S.A. – É responsável pelo gerenciamento e comercialização de um complexo urbano e ambiental formado por empreendimentos turísticos, empresariais e educacionais, públicos e privados, que visam o oferecimento de um conjunto de serviços em área localizada no município de Florianópolis.
- q) SCGás – Em 1988 a Constituição Federal modifica o cenário da distribuição de gás no Brasil, quando estabelece: “Art. 25 – [...] § 2º - Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão à empresa estatal [...] a distribuição e os serviços locais de gás canalizado”. A Emenda Constitucional n. 5, de 15 de agosto de 1995, altera tal dispositivo, passando a valer a seguinte redação: “Art. 25 – [...] § 2º - Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás [...]”. Nesse intervalo de tempo, o Estado de Santa Catarina, acompanhando a primeira disposição constitucional, cria a Companhia de Gás de Santa Catarina S.A., como uma sociedade de economia mista cujo objetivo é o de executar os serviços de públicos exclusivos de comercialização e distribuição de gás em Santa Catarina.
- r) SC PARCERIAS – Em janeiro de 2005 o Governo de Santa Catarina constituiu a SC Parcerias S.A. com o objetivo de gerar investimentos no território do Estado através de participações societárias ou pela celebração de contratos, nos regimes de parcerias público-privadas ou de concessão de serviços públicos. A lei que cria a empresa autoriza o Estado a conceder à mesma os direitos de exploração de

---

<sup>28</sup> A Lei Complementar Estadual n. 381/07, assim definiu os objetivos da Santur: “Art. 116 – [...] I - executar as ações da política estadual de promoção e divulgação das potencialidades turísticas catarinenses, de forma articulada com as Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional; II - estruturar e operacionalizar os centros de atendimento ao turista; III - executar os programas de capacitação e qualificação da atividade turística, segundo as políticas estabelecidas pela Secretaria de Estado de Turismo, Cultura e Esporte; IV - executar as ações relativas à pesquisa e à estatística da demanda turística catarinense; V - controlar os registros da oferta turística catarinense, sistematizando-os; VI - administrar a “Casa de Santa Catarina”, localizada na cidade de São Paulo.

rodovias, portos, aeroportos, ferrovias e demais bens de infra-estrutura logística<sup>29</sup>.

#### 4.2 ANÁLISE SOBRE OS TEMAS DE AUDITORIAS REALIZADAS PELO TCE/SC EM EMPRESAS ESTATAIS – RELATÓRIOS DE INSTRUÇÃO DATADOS ENTRE 2007 E JUNHO DE 2011

Na sequência apresenta-se análise sobre as informações contidas nos quadros que compõem os Anexos 1 e 2 desta dissertação, os quais refletem de forma sistematizada e consolidada os conteúdos das questões de auditoria constantes dos diversos Relatórios de Instrução analisados.

O Anexo 1 referido compreende a identificação dos tipos de irregularidades ou Unidades de Registro apontados em cada relatório de instrução/auditoria pesquisado, ao passo que o Código de Localização, também constante no quadro, refere-se ao Processo de Auditoria originado do TCE/SC:

Já o Anexo 2 consolida as frequências de ocorrência das duas Categorias de Análise ora observadas – temas de fiscalização sob a ótica legal-formalística e sob o prisma do que se denominou auditoria integral/substancial – destacando que numa mesma Unidade de Contexto podem constar mais de uma Unidade de Registro, nos termos do definido no Capítulo 3, relativo à apresentação da Metodologia empregada na pesquisa documental desta dissertação.

A partir da análise sobre as informações consolidadas nos dois quadros citados, pode-se aferir algumas considerações:

1ª) é significativamente superior a quantidade de temas auditados pelo TCE/SC, dentre aqueles abordados pelos relatórios de instrução/auditoria pesquisados, com enfoque exclusivamente legal-formalístico, seja qual tenha sido a Unidade de Contexto considerada.

De um total de 172 Relatórios de Instrução apresentados pela Inspetoria 03, da Diretoria de Controle da Administração Estadual – DCE – do TCE/SC no período, 154 deles, ou o equivalente a quase

---

<sup>29</sup> De acordo com o artigo 114 da Lei Complementar Estadual n. 381/2007, a empresa: “[...] é uma sociedade de economia mista que tem por objeto a geração de investimentos no território catarinense, o desenvolvimento e o gerenciamento de projetos estratégicos de Governo, a constituição de empresas ou de sociedades de propósito específico ou participação acionária nestas, a prestação de serviços a órgãos públicos e a entidades privadas, desenvolver, gerir ou executar projetos de parcerias público-privadas, celebrar convênios, contratos, inclusive nos regimes de concessão em quaisquer de suas modalidades, bem como quaisquer outras atividades correlatas ou afins definidas em lei. [...]”

90%, referiam-se a aspectos relativos a tal tipo de controle, remanescendo 18 relatórios (ou o relativo a pouco mais de 10% do total) que versavam sobre temas que, segundo as definições constantes nesta dissertação, enquadravam-se no que se denominou controle integral ou substancial de gestão;

2ª) Porém, analisando mais profundamente as informações, observa-se que desses últimos 18 relatórios referidos, nada menos do que 10 deles são representados por Prestações de Contas da Codisc (5 relatórios) e da Refloresc (5 relatórios)<sup>30</sup>, os quais, pelo fato de ambas as empresa encontrarem-se em processo conclusivo de liquidação durante o período estudado, naturalmente trazem mais elementos de gestão em seu conteúdo, podendo-se afirmar que os mesmos predominam nos respectivos relatórios.

Assim, subtraindo-se do montante de relatórios analisados (172) os 10 relatórios supra, tem-se que de um total de 162 relatórios, agora apenas 8 apresentam temas de investigação com a extensão de uma auditoria que se poderia conceituar como integral ou substancial, portanto representando pouco menos de 5% da amostra considerada, enquanto algo acima dos 95% apresentaram características de controle predominantemente legal-formalísticas;

3ª) Os PCAs – Processos de Prestação de Contas Anuais de Unidade Gestora – predominam entre o conjunto de processos sobre os quais a Inspeção 03 atuou no período, constituindo-se num total de 73 processos, incluídos aí os 10 PCAs relativos às empresas em liquidação – Refloresc e Cidasc – o que significa uma proporção de mais de 40% em relação ao montante de 172 analisados, o que indica sua forte predominância.

A propósito, destaque-se preliminarmente que o art. 9º, da Lei Complementar Estadual n. 202/00, define que as contas dos administradores e responsáveis por dinheiros, bens e valores da administração direta e indireta, incluídas as empresas instituídas e mantidas pelo Poder Público do Estado de Santa Catarina, são todas submetidas a julgamento do TCE/SC sob a forma de prestação de contas anuais, devendo estas ser organizadas mediante a instauração de processo específico, denominado PCA, constituindo-se em um dos tipos de processos de responsabilidade da corte de contas estadual.

---

<sup>30</sup> A Refloresc foi liquidada em 2010, enquanto nos primeiros meses do ano de 2011 a liquidação da Codisc continuava sendo efetivada, não tendo ainda sido consumada tendo em vista a empresa ser proprietária de grande quantidade de terras distribuídas pelos diversos distritos industriais catarinenses, o que demanda suas respectivas alienações, o que gera óbices diferenciados em cada situação encontrada.



Durante o período pesquisado para cada uma das empresas estatais consideradas foi instaurado anualmente um PCA, vindo esta modalidade de processo a se destacar como a que mais vezes aparece na referida investigação, repita-se.

Há que ser destacado que, exceção feita àqueles relatórios referentes às contas anuais das duas empresas em liquidação, em absolutamente todos os demais casos há a predominância ou hegemonia dos temas de investigação limitados a observação dos atos administrativos sob a ótica legal-formalística.

Justifica tal ocorrência não só uma intenção premeditada de reproduzir o que o órgão de controle sistemática e historicamente sempre fez, mas também o fato de que esse tipo de controle parece mesmo decorrer do que se espera legalmente obter-se de uma investigação sobre um PCA, limitado ante seus objetivos específicos. Além disso, em nenhum dos PCAs observados houve sequer uma única auditoria *in loco* junto às unidades auditadas, tendo a instrução dos processos em epígrafe limitado-se à informações advindas das empresas de origem correspondentes, especialmente mediante a efetivação de diligências por parte do controle externo;

4ª) Dentre as Unidades de Contexto que compõem o conjunto dos relatórios que apresentaram sua extensão limitada a análise de cunho formal e legalístico, num total de 154, predomina acentuadamente investigações sobre temas afetos à área de recursos humanos das estatais. Tal Unidade de Contexto aparece isoladamente considerada por 75 vezes, ou seja, algo como quase metade dos relatórios mencionados versaram unicamente sobre tema(s) envolvendo as relações de trabalho no âmbito das organizações estudadas, fato que, a princípio, obviamente não diz respeito aos objetivos societários das empresas, afinal elas não existem para administrar seu próprio pessoal, mas sim para atingir metas e lograr determinados resultados.

Somados ao quantitativo supra os relatórios de instrução/auditoria que não trataram exclusivamente de temas relacionados aos recursos humanos das unidades, mas que além destes versaram sobre tópicos outros, ainda que limitados à abordagem legal-formalística, tem-se que o resultado obtido alcança um universo de 134 processos, ou seja, algo aproximado a 90% do coletivo ora abordado versava sobre questões atinentes à área de recursos humanos das estatais.

A partir de tais observações, conclui-se que não só o TCE/SC priorizou sobremaneira o uso de uma abordagem legal-formalística em suas fiscalizações sobre as empresas estatais catarinenses, como também destaca em sua atuação, também de forma excessiva, investigações

diretamente relacionadas à área de recursos humanos das mesmas, tema alheio à atividade-fim e aos objetivos societários das entidades mencionadas.

Analisando-se o conteúdo dos temas abordados, apresentados na coluna Identificação das Informações do Anexo 1, observa-se agravar tal constatação que, muitas das vezes, o tema de recursos humanos abordado pelo controle externo revela-se claramente irrelevante e desimportante.

Por exemplo, dentre os 75 relatórios exclusivamente afetos a temas de recursos humanos, como anteriormente comentado, nada menos do que 18 deles tratam da situação específica de um único empregado, seja em questões relativas a ações trabalhistas movidas contra as organizações (12 relatórios); a desvio de função laboral (2 relatórios); a irregularidade no cálculo de aposentadoria (1 relatório); a pagamentos irregulares de verbas rescisórias (2 relatórios); ou, finalmente, a contratação irregular de estagiário (1 relatório).

Saliente-se que, independentemente dos motivos que levaram o controle externo catarinense a atuar sobre estes últimos temas destacados, é de destacar que algo parece equivocado, ainda que seja apenas pela adoção do critério da economia processual para a seleção dos temas e questões a serem abordadas em investigação.

5ª) Quanto aos relatórios de instrução/auditoria que se apresentam com uma abordagem mais abrangente e profunda sobre os temas fiscalizados – auditorias integrais ou substanciais – num total de 8, subtraídos os PCAs de Refloresc e Codisc, há que se salientar que, apesar de representarem um quantitativo até insignificante em relação ao conjunto de relatórios analisados na amostra, sua efetivação comprova ser passível de implantação imediata o modelo de controle integral/substancial, nas condições e com os recursos atualmente disponíveis no âmbito do TCE/SC;

6ª) A título de exemplo e para demonstrar na prática o conceito e os postulados do controle integral/substancial ora propugnado, cabe apresentar um brevíssimo resumo sobre o conteúdo de um relatório de instrução/auditoria, produzido pela Inspetoria 03, da DCE, após o período de pesquisa e, portanto, não estando incluído entre os 8 anteriormente enquadrados naquela categoria, mas que se enquadra de forma significativa nos parâmetros de busca do controle pelo atendimento aos princípios da legitimidade, com extensão à legalidade e à economicidade, ao atendimento da supremacia do interesse público e aos ditames de efetividade/responsividade e de equidade na atividade administrativa pública.

Trata-se do Relatório de Auditoria DCE n. 491/2011, elaborado em setembro de 2011, relativo ao Processo RLA 11/00379107, referente à investigação procedida na empresa SC Gás e que versava sobre irregularidades advindas da celebração de um acordo de acionistas na empresa, datado de 1994, e com consequências na organização e na demanda e oferta de gás natural em Santa Catarina, ao menos até a data da realização da inspeção pelo TCE/SC – setembro de 2011.

Em síntese, o relatório demonstra que tal acordo autorizava de maneira irregular e ilegítima a ampliação da participação relativa dos acionistas privados da companhia na detenção de ações com direito a voto na empresa – ações ordinárias – reduzindo, via de consequência, a proporção das mesmas sob o controle do Estado catarinense.

Decorreu daí uma significativa e importante modificação no poder de mando na SC Gás, que se refletiu nas definições sobre o plano de expansão da rede de gás natural pelo território catarinense e ignorou ao longo dos anos subsequentes, de forma sistemática e reiterada, a defesa da supremacia do interesse público sobre o privado.

Além disso, demonstra também que o acordo celebrado retirou do Estado catarinense seu direito indisponível ao estabelecimento de uma política estadual para a utilização da nova matriz energética e, consequentemente, alijou-o de um importante instrumento para a definição do planejamento econômico e social do estado.

O relatório identificou, ainda, a ocorrência de uma série de ilegalidades cometidas durante o processo, mas foi além, questionando a ausência de legitimidade do acordo de acionistas em tela, na medida em que aquele implicou em que o interesse público se tronassem marginal aos principais objetivos societários da SCGás, haja vista que a empresa passou a priorizar a alocação de seus recursos exclusivamente visando a obtenção e distribuição de lucro entre seus acionistas.

Para tanto, de forma pormenorizada destacou as consequências econômico-financeiras da efetivação de tal acordo na composição dos custos e preços das faturas de gás natural praticados ao longo do período estudado (cerca de 17 anos).

E concluiu sobre a necessidade de que se processassem uma série de alterações no próprio contrato de concessão celebrado entre o governo estadual – esfera concedente – e a SC Gás – concessionária responsável pela distribuição e comercialização do gás natural em Santa Catarina.

#### 4.3 LIMITAÇÕES DO CONTROLE EXTERNO PÚBLICO LEGAL-FORMALÍSTICO E O CONTROLE INTEGRAL/SUBSTANCIAL COMO ELEMENTO INDUTOR DE EFETIVIDADE OPERACIONAL EM EMPRESAS ESTATAIS E DE DEFESA DO INTERESSE PÚBLICO

As questões atinentes à legalidade e ao formalismo dos atos de gestão, grandemente hegemônicas na abordagem de auditoria do TCE/SC na prática de seu controle sobre as empresas estatais catarinenses, em regra geral associam-se a ideia da racionalidade funcional, enquanto constitutiva de uma categoria da teoria formal relacionada a meros instrumentos convencionais, não satisfazendo aos requisitos essenciais para a constituição de um modelo que consiga estabelecer algo verdadeiramente autêntico e vinculado à realidade.

Tal categoria é mais permissiva ainda quando possibilita uma maior margem de manobra para a explicação sobre as circunstâncias que determinaram certo tipo de ação gerencial, em detrimento do atendimento ao interesse público.

Guerreiro Ramos (1983) aponta que os principais pontos cegos das escolas funcionalistas da Teoria das Organizações são: a) o conceito de racionalidade é contaminado por fortes implicações ideológicas que equiparam o comportamento econômico à totalidade da natureza humana; b) não há distinção entre o significado substantivo e o significado formal da organização; c) não compreensão clara do papel da interação simbólica nas relações intersubjetivas; d) adita-as uma visão mecanomórfica da atividade produtiva do homem. Estes pontos cegos obscurecem o fato que a organização formal consolida as exigências da acumulação do capital e expansão da capacidade produtiva, inerentes ao sistema de mercado.

O autor identifica a racionalidade funcional como aquela legitimadora do sistema de mercado vigente em que “um alto grau de desenvolvimento técnico e econômico pode corresponder a um baixo desenvolvimento ético”. (RAMOS, 1983, p. 7) Aliás, esse tipo de racionalidade tornou-se hegemônica segundo Guerreiro, que critica o evento ao afirmar (1983, p. 18-19):

Quando a viabilidade e a experiência substituem a verdade como o critério de linguagem dominante, há pouco, se há alguma, oportunidade para a persuasão das pessoas através do debate racional. A racionalidade desaparece, num mundo em que o

cálculo utilitário de consequências passa a ser a única referência para as ações humanas.

Segundo Fred Riggs (1968, p. 9-17) na administração pública, formalmente compreendida como um sistema administrativo composto como um conjunto de objetivos e diretrizes definidos em leis e regulamentos e levado a efeito mediante uma burocracia supostamente neutra e autônoma, na realidade coexiste uma administração substantiva que sofre influências dos sistemas social, econômico, religioso e político, ainda que simplesmente encarregada de realizar os desejos do regime a que serve.

Pode-se dizer que para Riggs (ibid., p. 18-19) o fenômeno do formalismo na administração pública caracteriza-se por seu modelo convencional, com ênfase aos aspectos prescritivos em detrimento dos descritivos e ainda ao que segue:

Uma lei formalística estabelecerá uma diretriz ou objetivo que não será posto na prática, administrativamente. O comportamento social não se contém dentro de uma norma prescrita. A administração formalística representa um tipo especial de sistema formalístico. Se encontrarmos um organograma que pretenda descrever a estrutura de uma repartição pública, com definições detalhadas das atribuições de cada unidade e cargo da repartição, diremos que esse organograma é formalístico se verificarmos que, na realidade, as pessoas e unidades fazem, na repartição, coisas diferentes das constantes no organograma. [...]

Quando, numa organização administrativa, encontrarmos um alto grau de imbricação, podemos esperar também uma boa dose de formalismo. Os legisladores, por exemplo, aprovam determinada lei apenas para descobrir que não pode ser executada pela administração. [...]

Quanto mais formalística for uma situação administrativa, menor será o efeito que a alteração das normas prescritas terá sobre o comportamento dos indivíduos.

Como se observa, o autor critica os modelos formais de

organização, aí incluindo aqueles legalísticos, ou como os define formalístico-burocráticos, pois que distanciados das realidades sociais e daquilo que as pessoas realmente fazem, salientando ainda:

Quando [...] os modelos formais ficam longe da realidade, o estudo dos modelos jurídicos e administrativos torna-se cada vez mais “legalístico”, o que quer dizer que oferece um quadro cada vez menos exato da realidade e uma técnica cada vez mais ineficaz para modificá-lo. Lamentavelmente quanto mais formalístico o sistema, maior a pressão para que os doutos se limitem a estudos “legalísticos”. É mais fácil ter livros e mapas que se propõem a descrever o mundo em termos simplificados do que olhar diretamente para os próprios fatos altamente heterogêneos e desconcertantes. É mais fácil fazer prova de conhecimentos sobre o que está formalmente prescrito do que um exame da compreensão da realidade existencial, muito mais complexa. (RIGGS, 1968, p. 21)

Em contraposição aos modelos legal-formalísticos de observação social, Riggs destaca a heterogeneidade e a superposição ou imbricação como critérios capazes de caracterizar diferentes modelos de análise social, especialmente por entender ser alto o grau de heterogeneidade na sociedade em razão de nela coexistirem o antigo e o moderno, o atrasado e o avançado, o velho e o novo, decorrendo uma mistura também nas condutas humanas e acrescenta:

Quanto mais formalística for uma situação administrativa, menor será o efeito que a alteração das normas prescritas terá sobre o comportamento dos indivíduos. Em contraposição, se o sistema for altamente realístico, esse realismo só poderá ser conseguido por meio de um esforço contínuo para que a correspondência seja mantida. [...] Demais, a pressão constante das partes interessadas [...] serve para manter tanto os legisladores quanto os administradores em contato com a realidade. Em consequência, a mudança no sistema normativo é acompanhada de mudanças correspondentes no comportamento. (RIGGS, 1968, p. 19)

Guerreiro Ramos, (1983, p. 250-254) analisando Riggs, afirma que esse formalismo corresponde ao grau de discrepância entre o prescritivo e o descritivo, entre o poder formal e o poder efetivo, entre a impressão que nos é dada pela constituição, pelas leis e regulamentos, pelos organogramas e estatísticas, e os fatos e as práticas reais do governo e da sociedade. Quanto maior a discrepância entre o formal e o efetivo, mais formalístico é o sistema. Noutras palavras, Guerreiro Ramos (1983, p. 252) considera o formalismo como: “[...] a discrepância entre a conduta e a norma prescrita que se supõe regulá-la. Registra-se ali onde o comportamento efetivo das pessoas não observa as normas estabelecidas que lhe correspondem, sem que disso advenham sanções para os infratores”.

O autor acrescenta que no caso da sociedade brasileira e latino-americana, o serviço público tem se caracterizado como válvula de segurança do sistema social, além do que foi utilizado a serviço da mobilidade social vertical ascendente ou “peneiramento”. (GUERREIRO RAMOS, 1983, p. 272-280).

Em relação ao controle externo catarinense sobre as estatais do governo estadual, por exemplo, este deixa de observar a organização sobre a qual se debruça e meramente a analisa sobre seu caráter formal, metódico e oficial, tal como se isso correspondesse à lei e à verdade absoluta. Ou como, nos termos do que preconizam Burrell e Cooper (2007, p. 330) “o que é formalmente organizado assume a virtude de uma ordem moral”.

Os autores mencionados, a propósito, afirmam que a formalização trata da definição e manutenção do comportamento “correto”, ou daquilo que aqui chamamos de “formal”. Como já observamos, por trás da idéia do “formal” está um imperativo moral (isto é, uma “ordem”) que exige a exclusão total do “informal” (que agora se torna o “imoral”). É esse processo de exclusão que constitui a “cabeça feita” do formalismo, e ele naturalmente está presente em todas as formalizações. (BURRELL; COOPER, 2007, p. 331)

E complementam lecionando que o “informal” de fato constitui o “formal”. O “formal” e o “informal” refletem um ao outro, assim como o verso e reverso de uma moeda. Na medida em que jamais podem ser separados, eles não apenas se definem mutuamente, mas se pode dizer que são o “mesmo”, são auto-referenciais.

Por outro lado, a própria representatividade parlamentar e a participação política da população, ou a ausência/inexistência delas, afinal questões diretamente ligadas à concepção, implantação e

implementação das leis e das normas, constituem-se em dilemas do Estado moderno e, portanto, são parâmetros a serem considerados como possíveis limitadores ao emprego predominante das questões de legalidade na órbita da escolha dos temas a serem fiscalizados pelo controle externo público.

A esse propósito, Pogrebinski, acompanhando o pensamento marxista, (2009, p. 189) vislumbra que o Estado político é separado da sociedade civil; nessa circunstância não é possível para todos em=quanto indivíduos tomarem parte na legislatura.

O Estado político leva a uma existência divorciada da sociedade civil. A sociedade civil deixaria de existir se todos se tornassem legisladores. Seguindo esse condão, a autora (2009, p. 190) prossegue afirmando que “o dilema da participação no mundo moderno decorre inexoravelmente das forças e fraquezas do princípio representativo”.

Marx (2005) já era taxativo em seu tempo sobre o assunto quando afirmava ser impossível que todos tomassem parte na legislatura, valendo dizer ser impossível existir participação de todos no Estado político, sequer enquanto indivíduo, o que significaria que o fato de a sociedade civil não tomar parte do Estado por meio da representação seria a expressão do maior dualismo moderno: a separação entre a sociedade civil e o Estado.

De fato, da análise sobre o que os autores tratam, é simples concluir que o princípio da representatividade encontra sentido somente na separação entre o Estado e a sociedade civil, tornando-se isso causa e efeito do mesmo fato, ou seja, da separação entre sociedade civil e Estado e, portanto, o Poder legislativo deixa de ser importante como corpo representativo.

Pogrebinski (2009, p. 190) fala que a dissociação entre atividade legislativa e representação implica em uma “... desjuridicização da ideia de direito e uma despolitização da ideia de representação”.

Já Marx (2005, p. 102) atenta para a necessidade de “divisão do legislativo em sua função legislativa real e sua função representativa, abstrata, política”. Observe-se que legislativo para Marx, nesse caso, deve ser entendido em sentido amplo, significando a atividade ou função legislativa propriamente dita, e não apenas a instituição estatal que incorporou essa função.

Dáí depreende-se que, para Marx, o legislativo divide-se em duas funções que não coincidem, uma de legislar e outra de representar, sendo a função de legislar real, enquanto a função de representar é abstrata. Portanto, há produção de direito sem representação.

Novamente para Pogrebinski, (2009, 191) Marx deixaria claro



que:

[...] a soberania popular, de fato, não se representa, como queria Rousseau. Se os representantes são despidos de sua função legislativa e a eles só resta uma qualidade abstrata, não há de falar-se em soberania popular – não como um conceito jurídico que implica a transferência da atividade legislativa para uma instituição e um grupo de homens especial por meio da ficção de mandato representativo.

A representação, portanto, perde seu sentido político, deixando de ser aquilo que o Estado moderno apresenta como representação política, ou seja, o exercício da soberania popular por meio de representantes eleitos. Além disso, seu sentido jurídico também se perde.

Para Pogrebinski (2009, 192), “Marx priva o conceito de representação de seus significados tradicionais. Ao subverter o sentido da ideia de representação, ele a desnaturaliza enquanto conceito”.

Corroborando com o até aqui explanado, Cademartori (2007, p. 155) citando Habermas, (1975, p. 120-121) afirma não bastar o fato de que uma decisão seja legal para que se obtenha legitimidade, pois as decisões, os procedimentos formais e os conteúdos devem ser justificados mediante razões para serem considerados legítimos, ou nas palavras do próprio Habermas:

[...] um procedimento só pode se legitimar de maneira indireta, em referência a instâncias que devem ser reconhecidas de cada vez. Assim, as constituições burguesas escritas contém um catálogo de direitos fundamentais fortemente protegido contra qualquer alteração que possua virtudes legitimadoras, ante a conexão existente entre sua ideologia e o sistema de poder. [...] Além disso, os órgãos estabelecidos para a criação e a aplicação do direito de modo algum se encontram legitimados pela legalidade de seu procedimento, mas sim por uma interpretação geral que sustenta o sistema de poder em seu conjunto.

Cademartori (ibid., p. 156) realça que para Habermas o fato de que uma norma seja sancionada porque ajustada à formalidade jurídica

estabelecida, de forma alguma lhe confere legitimidade, pois as instâncias jurídico-políticas que lhe atribuem legalidade são de um sistema de poder que tem que estar legitimado em sua totalidade, o que não se vê como possível na sociedade capitalista.

Noutras palavras, ainda segundo Cademartori valendo-se dos ensinamentos de Habermas, o Estado intervencionista padeceria “[...] de um déficit de legitimação ao não conseguir satisfazer as funções sociais, as exigências programáticas que são consideradas de sua competência e às quais ele mesmo se impôs”, (CADEMARTORI, 2006, p. 163 *apud* HABERMAS, 1975, p. 58) sendo que o Estado intervencionista que mantém suas dinâmicas próprias do capitalismo e as obedece, para Habermas continuará em déficit de legitimação enquanto se mantiverem as estruturas capitalistas e, dentre elas, a estrutura de classes. (Ibid., p. 163-164)

Existe, portanto, uma clara identidade entre a visão habermasiana sobre a questão de que o cumprimento dos procedimentos legais não fornece ao ato administrativo público um conteúdo de legitimidade, com o posicionamento marxista acerca do tema da insuficiência do legalismo na sociedade capitalista como motivador do cumprimento do princípio do interesse público e da insuperável crise de representatividade político-institucional do sistema.

Acrescente-se aos argumentos sobre a necessidade urgente de reversão do modelo legal-formal do controle externo exercido pelo TCE/SC sobre as empresas estatais do executivo estadual catarinense que, como argumentado, possibilita apenas uma interpretação fragmentada da realidade e uma distorção nos objetivos e na fisionomia do próprio órgão de controle, aqueles destacados por Machado e Peter (2008, p. 39) quando afirmam ser condição da validade dos atos e fatos da gestão pública, a legitimidade, a legalidade e a economicidade, entendidas de forma associada.

Além disso, bem mais ligado ao controle de novo tipo proposto, o conceito da efetividade, diretamente afeto ao controle sobre a legitimidade dos atos gerenciais públicos, merece especial destaque quando se imagina um adequado processo de auditoria sobre a ação de empresas estatais, mas contraditoriamente, não tem o tratamento hegemônico que deveria ter no âmbito da fiscalização do TCE/SC, como demonstrado.

Para iniciar a discussão sobre a construção dessa nova hegemonia, portanto, é necessário entender-se o que se poderia denominar efetividade da política pública. Nesse sentido, importa dizer que a busca pela mesma perpassa pela avaliação das ações da unidade

auditada, principalmente quanto a se estão suas ações em consonância com as demandas e necessidades manifestadas pela sociedade.

A efetividade se refere aos efeitos causados por tais ações, além da busca pelas causas de eventuais insucessos. Segundo Quintiere e Rocha, (2008, p. 41) “[...] é necessário que todas as ações do governo estejam em sintonia com a hierarquização dos problemas e demandas da sociedade, sob pena de aplicar de forma equivocada os recursos públicos”.

Inclua-se aqui a necessária observação pela administração pública e por seu controle externo, dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade<sup>31</sup>, quando da efetivação de seus atos gerenciais.

Para Barroso (2003, p. 304) a grande possibilidade de aplicação dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade vincula-se à necessidade de anulação de um ato administrativo quando não verificada a adequação entre o fim perseguido e o instrumento empregado ou quando a medida adotada não se mostre exigível ou necessária, havendo meio alternativo menos gravoso ou quando os custos superarem aquilo que se ganha.

Os princípios tratados, segundo Bonavides, (2008, p. 305) devem ser vistos como o modo de se verificar se houve equilíbrio entre os meios utilizados e o fim alcançado em determinada ação estatal. Em caso de desequilíbrio, estar-se-á diante de uma desproporção, com ocorrência de arbítrio.

Assim, se a observação do controle externo se der sob uma ótica integral/substancial, esta não deve deixar de considerar o princípio constitucional da eficiência, ora interpretado como a busca pela efetividade da supremacia do interesse público.

A propósito, Moraes (2004, p. 319) destaca:

A atividade estatal produz de modo direto ou indireto consequências jurídicas que instituem, reciprocamente, direito ou prerrogativas, deveres ou obrigações para a população, traduzindo uma relação jurídica entre a Administração e os administrados. Portanto, existirão direitos e obrigações recíprocas entre o Estado-administração e o indivíduo-administrado e,

---

<sup>31</sup> Resumidamente, razoabilidade associa-se ao fato de que o ato administrativo governamental deva obedecer a critérios aceitáveis do ponto de vista racional, enquanto a noção de proporcionalidade diz respeito a que a extensão e intensidade do ato sejam proporcionais ao que esteja sendo demandado.

consequentemente, esse, no exercício de seus direitos subjetivos, poderá exigir da administração pública o cumprimento de suas obrigações da forma mais eficiente possível.

Marcos Vilaça (1999, p. 54) acompanha o mesmo entendimento quando afirma que “a fiscalização da legalidade só será relevante e eficaz se estiver integrada à avaliação do desempenho da Administração Pública e dos responsáveis pela gestão dos recursos públicos”.

Carlos Rocha (2010, p. 17-18) vai direto ao assunto, quando comenta:

Nem todo ato de má gestão constitui um ato ilícito, que requer, em prol da segurança jurídica, prolongadas demonstrações de responsabilidade. Pelo contrário, todo empreendimento, mesmo aqueles patrocinados pelo poder público, envolve riscos. A minimização dos efeitos nocivos das decisões que se mostrarem equivocadas exige a pronta ação do sistema de controle, entendido como um insumo do processo de tomada de decisão. Esse entendimento pode ser assim resumido: a incompetência administrativa, no mais das vezes, não constitui ilicitude. A aferição de responsabilidades, de natureza eminentemente jurídica, deveria ser a exceção e não a regra. [...] Na prática, contudo, as ações de controle exibem inúmeras deficiências. O acompanhamento físico da execução dos projetos públicos, por exemplo. As prestações de contas, por sua vez, são analisadas à luz dos papéis apresentados, com ênfase nos aspectos formais. Já os trabalhos técnicos são, com frequência, produzidos sobre bases frágeis, pobres em evidências, carentes de validação técnica específica. [...] O que não pode ocorrer é a substituição da premissa de que o controle é um instrumento gerencial por outra na qual o controle tem como finalidade apurar denúncias e crimes contra o patrimônio. Ao priorizar as exceções, o controle deixa de ter como foco principal a melhoria dos métodos e processos administrativos.

As instituições de controle, incluído aí o TCE/SC, devem estar

preparadas para exercer o controle integral/substancial, avaliando o mérito dos gastos públicos e os resultados das ações governamentais, como assinalam Costa e Ruther (2006, p. 150) quando lecionam que o controle formal passa a ser complementado pelo controle substantivo, cuja avaliação se detém no mérito da despesa.

Para Freire (2007, p. 24) não basta que “as atividades sejam desempenhadas apenas com legalidade [sendo também exigidos] resultados produtivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades dos administrados”. Oliveira, (2006, p. 269) por sua vez, destaca que “a eficiência da ação administrativa é pressuposto da sua legalidade substancial”

A integração dos três elementos numa investigação de auditoria pública, adicionando ao legal-formalismo as visões sobre a legitimidade, principalmente, e sobre a economicidade da atividade administrativa, pode ser associada, portanto, à ideia de racionalidade substantiva, ligada ao processo de realidade.

Por outro lado, quando o trabalho de investigação do controle externo atém-se hegemonicamente sobre aspectos de economicidade, o que é sinônimo atualmente da denominada auditoria operacional<sup>32</sup>, e ainda que não se tenha constatado tal ocorrência nos relatórios de auditoria do TCE/SC analisados na pesquisa, se pode afirmar que limitações semelhantes às anteriormente apontadas em relação ao legal-formalismo se fazem notar, cabendo por ora, ainda que de forma breve, especular a respeito dos motivos disso.

Como em síntese a auditoria operacional tem como objetivo a avaliação do desempenho administrativo, ou seja, o exame de como estão sendo geridos os recursos patrimoniais e humanos, não se observa que o controle de caráter operacional dê destaque à busca pela efetividade da atividade administrativa e, portanto, ao atendimento aos princípios da legitimidade e da legalidade.

Na verdade, também a denominada auditoria operacional não tem uma preocupação integral/substancial sobre a atividade de gestão, pois que sua preocupação essencial é com o cumprimento pela administração

---

<sup>32</sup>Para Araújo (2001, p. 34) auditoria operacional é “o exame objetivo e sistemático da gestão operativa de uma organização, programa, atividade ou função e está voltada para a identificação das oportunidades para se alcançar maior economia, eficiência e eficácia”. Segundo Ferreira, “a auditoria operacional leva em consideração os desperdícios, erros, fraudes, ociosidades e outros vícios que provoquem efeitos negativos nos diversos setores da entidade.” (2004, p. 253) O autor lembra, ainda, que na auditoria operacional, “... o auditor procura orientar a administração a adotar medidas das quais resultem maior eficácia operacional.” (2004, p. 254)

pública do princípio da economicidade, atendo-se apenas marginalmente a questões de legalidade e de legitimidade do ato ou atividade investigados.

Importante, também, a distinção que Gil (1992, p. 18-19) estabelece entre auditoria operacional e de gestão, sendo que esta última se assemelharia à definição de auditoria integral/substancial preconizada no presente trabalho, o que faz, basicamente, nos termos seguintes:

Um foco para o entendimento do limite entre auditoria operacional e de gestão é que os pontos de controle da primeira abordagem esgotam-se no presente, ou seja, a formação do ponto de controle e as recomendações quanto a sua operacionalização atacam causas e consequências de uma situação/ambiente estático/predefinido e que não foi alcançado ou cumprido (é uma auditoria com base no binômio passado/presente). Na segunda abordagem os pontos de controle passam por um processo de mudança ou de criação, ou seja, estão sendo discutidos hoje, para vigorar no futuro. Novos enfoques/tecnologias/maneiras de operacionalização são estudados e definidos hoje para serem praticados no horizonte futuro; é um momento dinâmico de mudanças e transformações, onde as bases administrativas/técnicas/operacionais estão sendo modificadas, isto é, o próprio sistema/ambiente empresarial é reestruturado e reformado com modificações em normas/conduitas formais e informais nas linhas de negócios/produtos/serviços (é uma auditoria com base no binômio presente/futuro).

Porém, como dito por Gil (1992, p. 35), a estrutura da auditoria de gestão – leia-se aqui auditoria integral/substancial – tem sustentação, é uma complementação e utiliza-se de todo o instrumental da auditoria operacional, mas que há técnicas, procedimentos e abordagens mais direcionados para a auditoria de gestão do que para a auditoria operacional.

Nesse sentido, acrescenta-se ao que o autor menciona o fato de que entre os dois tipos de auditoria há semelhanças que merecem destaque, principalmente porque nos dois casos as preocupações estão

voltadas para a avaliação sobre a adequação da função da política administrativa estabelecida pela entidade com vistas ao alcance de seus objetivos, além do que ambas buscam os motivos que provocam eventuais deficiências identificadas numa eventual inadequação.

## **5 CONSIDERAÇÕES SUPLEMENTARES SOBRE O CONTROLE EXTERNO PÚBLICO INTEGRAL/SUBSTANCIAL E SUA ABORDAGEM SOCIALMENTE MAIS COMPROMISSADA**

### **5.1 A INTERAÇÃO DO CONTROLE DE NOVO TIPO COM OS PRECEITOS DA NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (NAP) E DO NOVO SERVIÇO PÚBLICO (NSP)**

Segundo Bobbio (2004), há uma crise de participação popular nos Estados democráticos, decorrente de três razões: o parlamento não é mais o centro do poder real, mas apenas uma câmara de ressonância de decisões tomadas em outro lugar; a participação popular limita-se a legitimar, a intervalos de tempo longos, uma classe política restrita que busca a autoconservação; e, finalmente, em uma eleição a participação é distorcida, manipulada, pela propaganda de poderosas organizações.

Já para Miguel (2006), a resposta que as instituições democráticas tendem a dar para o problema da desconexão entre a vontade de representantes e representados é a *accountability*, a qual será debatida na sequência – item “5.2” desta dissertação.

O atendimento às mínimas demandas sociais pelos organismos estatais é o básico exigido dessas organizações que, todavia, segundo Denhardt e Denhardt (2003) não vem conseguindo executar e, até por isso, ultimamente enfrentam uma crise de legitimidade, sendo sistematicamente questionadas, bem como as intenções de seus inquilinos.

A teoria da administração pública, denominada Novo Serviço Público (NSP) entende que aquela deva ser uma extensão da cidadania, haja vista todo o aparato de organismos estruturados e mantidos para esse fim.

Denhardt e Denhardt introduziram esse modelo a partir dos anos 1990, em contraponto aos modelos racionais-burocráticos de administração pública, contrapondo a chamada Velha Administração Pública – clássica ou tradicional – ou mesmo a que consideram sua nova versão, influenciada pela ideologia neoliberal, a denominada Nova Gestão Pública (NGP), também chamada Administração Pública Gerencial.

A visão institucional neoliberal em parte teorizada pela NGP, entre outros aspectos prevê restringir o Estado, incluindo a redução do tamanho da administração pública e do próprio setor público, além de



prever o que Przeworski (2006, p. 42) chama de “[...] um apoio maior em regras do que em decisões discricionárias [e uma] delegação das decisões sujeitas a inconsistência dinâmica às unidades independentes que não se sintam incentivadas a ceder a pressões políticas”.

Coincidentemente, ou não, o roteiro neoliberal assemelha-se sobremaneira ao elenco de soluções ministradas pela referida NGP quanto aos problemas de gerenciamento apresentados pelo Estado capitalista atual, supostamente “inchado”, sujeito às pressões externas e, principalmente, apresentando baixa produtividade na oferta de bens e serviços sob sua responsabilidade, o que implicaria numa política arrojada de privatizações.

Tais soluções, aliás, são elencadas sem qualquer pudor por Donald F. Kettl, (2006, p. 78) um dos baluartes da escola, como compreendendo, dentre outros instrumentos:

[...] limitações das dimensões do setor público [...]; privatização [...]; comercialização ou corporatização de órgãos públicos [...]; descentralização para governos infranacionais [...]; desconcentração do governo central [...]; uso de mecanismos típicos de mercado [...]; novas atribuições aos órgãos da administração central [...] outras iniciativas de reestruturação ou “racionalização”.

O gerencialismo tem como base a separação entre a política e a administração, o que contradiz os valores de equidade e justiça que sempre devem estar presentes na gestão pública. Essa “despolitização” da administração pública, aliada à ênfase no conceito da eficiência governamental a partir da produtividade e o referencial ao privilegiamento do termo consumidor de bens e serviços públicos em detrimento do conceito de cidadão com seus direitos e deveres e de uma conotação coletiva, em resumo acaba por propor o modelo de gestão privada no setor público.

O NSP, por sua vez, sustenta que a administração pública deve reconhecer que a existência de uma cidadania engajada, esclarecida e crítica é fundamental para uma governança democrática, entendendo que o comportamento humano não é ancorado no autointeresse, como pressupõe a Nova Gestão Pública, mas envolve valores, crenças e interesse pelos outros.

O interesse público transcende a agregação dos autointeresses

individuais, sendo que os cidadãos são vistos pela NSP como os donos do governo, sendo capazes de agir unidos na busca do atendimento a esse interesse público.

No entendimento de Abrucio (2006, p. 191) é a partir do conceito de esfera pública, tão caro ao Novo Serviço Público, pois resgata os ideais de participação política e se utiliza da transparência como proteção contra novas formas particularistas de intervenção na arena estatal, que se entende ser a administração pública não só um local por excelência da participação cidadã e de aprendizagem social, “[...] mas sobretudo onde os cidadãos aprendem com o debate público”.

O autor afirma, ainda, que “o conceito de esfera pública como *lócus* de transparência e de aprendizagem organizacional deve estar presente na atuação da burocracia, sobretudo quando da formulação das políticas públicas”. (ABRUCIO, 2007, p. 191)

Por outro lado, os fatos econômicos mais recentes, iniciados com a crise de 2008 do mercado financeiro capitalista, principalmente dos países centrais e que voltou a manifestar-se em 2011, demonstra que os mercados não detém a eficiência alardeada pelos defensores da Nova Gestão Pública, tendo cabido aos Estados apresentar as soluções aos problemas, especialmente na forma de intervenção direta na economia mediante a ação de seus bancos governamentais ou indiretamente na concessão de financiamentos às grandes corporações bancárias privadas em bancarrota.

A teoria do NSP ao menos pressupõe destaque ao papel do Estado capitalista, não só como garantidor da segurança material, mas também como elemento único e essencial na busca de objetivos sociais e ao desenvolvimento econômico.

Para o NSP, o próprio serviço público é uma extensão da cidadania, sendo motivado pelo desejo de servir aos outros e de atingir objetivos públicos, e ferramenta fundamental para reafirmar os valores da democracia, da cidadania e do interesse público.

Denhardt (2011, p. 265-268) tipifica sua teoria sobre o Novo Serviço Público apresentando sete princípios que o definiriam como segue:

- a) a administração pública deve servir a cidadãos, não a consumidores de bens ou serviços públicos disponibilizados para atenderem suas demandas individuais ou coletivas;
- b) visa o interesse público, pelo qual os administradores públicos devem contribuir para a construção de uma noção coletiva, compartilhada de interesse público, mediante a criação de interesses e responsabilidades compartilhadas. O

administrador público deve garantir que o interesse público predomine, e não se constituir em árbitro solitário desse interesse;

- c) dar precedência à cidadania e ao serviço público sobre o empreendedorismo, sob a compreensão de que o interesse público é servido da melhor maneira por cidadãos e servidores públicos do que por administradores empreendedores. O papel do administrador público não é dirigir os consumidores, mas servir aos cidadãos por meio de redes políticas complexas;
- d) pensar estrategicamente, agir democraticamente, ou seja, com esforços coletivos e processos colaborativos, efetivar políticas e programas que atendam às necessidades públicas. A participação dos cidadãos não deve se limitar a definir as questões, mas também a implementar as políticas e, assim, as organizações públicas devem ser administradas de modo a estimular o engajamento dos cidadãos em todos os aspectos e estágios do processo de formulação e implementação de políticas;
- e) servir ao *accountability*, compreendendo ser esta uma questão complexa no serviço público, pois que necessariamente democrática, envolvendo o equilíbrio entre normas e responsabilidades concorrentes, envolvendo controle externo, preferências dos cidadãos, direito público, etc. Não se reduz, portanto, a determinadas medidas de desempenho ou limitar-se às forças de mercado;
- f) servir em vez de dirigir, ou seja, os servidores públicos devem respeitar a cidadania e estar conscientes e conectados não só com os recursos que administram, mas também com outras fontes de apoio e assistência;
- g) valorizar as pessoas e não apenas ater-se à produtividade, pois que a longo prazo as organizações públicas e as redes das quais participam tem maior possibilidade de serem bem-sucedidas se operarem com processos de cooperação e liderança compartilhada.

O autor vislumbra uma governança democrática, interessada em viabilizar o interesse público com base no diálogo e na deliberação pública generalizada sobre valores e interesses compartilhados, e entende que os governos podem estabelecer as bases para uma efetiva e responsável ação cidadã, criando oportunidades para a participação

popular na efetivação de programas e atividades governamentais.

Por outro lado, o Novo Serviço Público apresenta uma crítica contundente à redução da esfera pública a uma suposta necessária omissão quanto ao debate político, ao que Denhardt (2011, p. 235) denomina “despolitização geral da cidadania”, pois que a tal esfera pública deveria caber “com autonomia e responsabilidade”, (ibid., p. 238) a escolha dos rumos sociais da atuação da administração pública, constituindo um processo de emancipação da mesma.

Tal entendimento sobre o necessário viés político a ser considerado pela administração pública, ainda segundo Denhardt, inclui a ótica técnica da ação de Estado e sua suposta inacessibilidade ao cidadão comum, fato que serviria como um manto para escamotear formas de justificação ideológica para a dominação da hierarquia estatal, e de quem ela representa, sobre a cidadania.

Para Denhardt, (ibid, p. 240) politizando o debate sobre a administração pública em seu próprio âmbito interno, se criariam as condições necessárias à revelação de certas “[...] contradições inerentes às organizações hierárquicas. Ao especificar como as relações correntes de poder e dependência resultam em alienação e estranhamento [...] surgiria tentativas mais diretas de melhorar a qualidade de vida organizacional”.

Nesse sentido, a ação integral/substancial do controle externo público e técnico sobre as organizações sob sua jurisdição, aí incluídas as estatais, teria uma responsabilidade especial de pensar e agir criticamente sua atuação, visando servir de instrumento indutor capaz de colaborar decisivamente no estabelecimento de novas formas de relação entre a cidadania e os fornecedores governamentais de bens e serviços, notadamente aqueles que atuam na esfera econômica.

O TCE/SC e o controle externo de modo geral, assim, poderiam atuar como instituições mediadoras entre a sociedade civil e os órgãos/entidades que controla, objetivando restaurar a cidadania, ao priorizar em sua atividade os anseios e interesses do cidadão e ao colaborar na preparação dos mesmos para intervirem na gestão pública e, mais, para atuarem junto ao sistema político mais amplo.

Concluindo, saliente-se que no entendimento de Denhardt (2011, p. 154-155) o Novo Serviço Público inspira-se na teoria democrática e numa tradição mais humanista da administração pública onde “[...] os cidadãos [...] conseguem passar de uma existência solitária, isolada, para uma existência de virtude e realização na medida em que atuam tendo como inferência o interesse público, o interesse mais amplo da sociedade”.

Além da NSP, outra corrente de pensamento a respeito da administração pública merece destaque, sendo a mesma denominada Nova Administração Pública (NAP).

Tal corrente, que teve surgimento anterior ao Novo Serviço Público, tem com este similaridade de objetivos, procedimentos e métodos de abordagem, e como ele enquadra-se nos preceitos propugnados pelo presente trabalho para a constituição do controle externo de novo tipo.

Em síntese, a NAP prevê que os administradores públicos devem, necessariamente, fazer política, ou como descrito por Denhardt (2011, p. 149):

Em parte esse argumento era uma resposta às outras instâncias políticas, como ao executivo e ao legislativo, que não conseguiam enfrentar de maneira satisfatória, ou não se dispunham a fazê-lo. Quem sabe chegara a hora de os administradores tomarem nas próprias mãos o comando da situação.

A administração pública e seus agentes, assim, tornar-se-iam mais importantes, pois passariam a atuar de forma mais ampla e a agir sobre o sistema político, superando a fase dos “[...] meros procedimentos administrativos e adentrando a análise do modo pelo qual as políticas tomam forma e são confirmadas e administradas em uma sociedade democrática”, tal como lecionado por Denhardt (ibid., p. 151) que acrescenta:

A visão do sistema fechado deve ceder lugar a uma perspectiva de sistema aberto, que ajude a entender o processo das políticas de forma mais completa [...]. Mas ele também seria normativo [num] esforço de prescrever as orientações apropriadas para a sociedade e como essas orientações poderiam ser seguidas.

Além disso, no centro da alternativa refletida, encontra-se o conceito de equidade, diretamente relacionado ao senso de justiça, enfrentando desigualdades existentes e visando distribuir os valores sociais e políticos e que, como salientado por Denhardt (ibid., p. 154):

[Contrastando] com o tratamento igual para todos,

a equidade propõe que os benefícios sejam maiores para os mais desfavorecidos; em contraste com a eficiência, a equidade enfatiza a responsabilidade e o envolvimento. Além disso, na Nova Administração Pública, aplica-se o conceito equidade [também] às repartições administrativas, levando-se a uma considerável redefinição do que significa, essencialmente, a administração pública.

Registre-se que, também como no caso da NSP, a NAP dá ênfase no valor da participação dos usuários<sup>33</sup> na operação dos assuntos dos órgãos públicos, sendo que tal valor não deveria se constituir em “[...] simples artifícios para a manipulação gerencial [...]”. (Ibid., p. 157)

## 5.2 AS NOVAS BASES DE CONTROLE E OS TRIBUNAIS DE CONTAS COMO AGÊNCIAS DE *ACCOUNTABILITY* NA CONSTRUÇÃO DE UMA GOVERNANÇA PÚBLICA DEMOCRÁTICA

Especificamente a respeito do tema de *accountability* o presente trabalho pretende limitar-se à análise da potencialidade contida na norma constitucional brasileira acerca das competências e atribuições dos tribunais de contas como regra capaz de formatá-las como instrumentos de *accountability* horizontal, especialmente porque os mesmos tem como tarefa sistemática e funcionam com dedicação exclusiva para o exercício do controle externo da administração pública, com recursos humanos, instrumentos especializados e aparato logístico voltados somente para essa finalidade.

Przeworski (2006, p. 61) afirma que mesmo que os cidadãos não tenham como controlar os governos, podem fazê-lo retrospectivamente, se puderem obrigar aqueles a se responsabilizarem pelos resultados de suas ações passadas. Para o autor, a *accountability* funciona da seguinte maneira:

Os governos prevêem, antecipadamente, o julgamento feito, retrospectivamente, pelos

---

<sup>33</sup> Recorde-se que para o Novo Serviço Público, o conceito de participação estendia-se à cidadania e não apenas ao consumidor/usuário como no caso da Nova Administração Pública, representando o valor da participação naquele, portanto, um espectro bem mais amplo e democrático.

cidadãos, prevendo o que pensarão os eleitores; os governos escolhem políticas e emitem mensagens que, a seu ver, os cidadãos considerarão positivas à época das eleições seguintes. (PRZEWORSKI, 2007, p. 62).

Destaca Przeworski, ainda, que os mecanismos de *accountability* não são apenas “verticais”, como o é o acima mencionado, mas também são “horizontais”, exercidos pelos diversos ramos do governo, julgando as ações deste e se estas podem ser melhoradas através de inovações institucionais.

O'Donnell (2007, p. 114) define *accountability* horizontal como:

[...] a realização empreendida por uma instituição estatal com o propósito explícito de prevenir, cancelar, reparar e/ou punir ações (ou, eventualmente, inações) de outra instituição estatal (ou funcionário individual) que presumem ilegais, tanto baseados em atos de suposta transgressão como de corrupção. Este conceito de *accountability* horizontal delimita um tipo específico de interação entre instituições estatais, mais estreito que o vasto conjunto de intercâmbios entre elas. Em todos os casos de *accountability* horizontal, uma instituição estatal, diretamente, ou através da mobilização de outra instituição (frequentemente um tribunal), se dirige a outra instituição estatal, com base em argumentos legais, a respeito de ações (ou inações) presumidamente ilegais por parte desta.

Ainda segundo O'Donnell, (2007) a *accountability* vertical é aquela feita pela sociedade sobre os governantes, através de eleições rotineiras, das ações de grupos organizados, de denúncias pelos meios de comunicação, etc.

Porém, esta modalidade de *accountability* encontra obstáculos numerosos, seja pelo deficiente grau de maturidade na relação entre os agentes envolvidos, seja porque os representantes eleitos não representam toda a sociedade, mas parte dela, ou por outras inúmeras barreiras à sua implementação, o que, afinal, torna a *accountability* horizontal ainda mais importante, inclusive para a consolidação do Estado Democrático de Direito.

Por outro lado, segundo Figueiredo, (2002) na medida em que

exercem o controle horizontal sobre outros órgãos da administração pública, os tribunais de contas podem também fomentar a *accountability* vertical, por exemplo, através da divulgação de informações da gestão de recursos públicos dos órgãos sob sua jurisdição. Na visão do autor (2002, p. 4-5):

[...] a atuação dos tribunais na promoção da ética e na garantia do exercício pleno da cidadania constrói uma via de mão dupla. Não só os tribunais servem como provedores de informações e garantidores que esses mecanismos de participação popular estejam sendo respeitados, como também os tribunais se legitimam junto à sociedade, maximizando suas ações.

Especificamente quanto à relação entre *accountability* e a função administrativa de controle externo sobre os atos de gestão pública, incluído aí a do TCE/SC, cabe enfatizar que Barzelay (1997, p. 235) afirma inexistirem fiscalizações neutras politicamente, já que a avaliação de seus resultados permite questionamentos sobre a direção das políticas públicas e do governo. O autor elenca aspectos políticos que influenciam a atuação dos órgãos de controle, dentre as quais menciona questões internas relativas à política burocrática e questões externas como o posicionamento político-institucional da instituição de auditoria, sua relação com o executivo e legislativo e com instituições clientes da auditoria.

Tal assertiva certamente acentua a emergência da efetivação do tipo de controle integral/substancial, pois que apenas ele, o que parece coincidir com o posicionamento de Barzelay, superaria os obstáculos elencados, na medida em que se constitui nem tanto num tipo diferenciado de auditoria, mas sim numa avaliação e revisão dos atos de gestão, questionando a eficiência dos mesmos e, principalmente, a sua efetividade.

Na visão de Campos (2005, p. 382) a *accountability* é uma questão de democracia. Há, segundo a autora, uma relação direta entre o estágio democrático de uma sociedade e o grau de interesse pela *accountability*. Nesse sentido, esta tende a acompanhar valores democráticos como a igualdade, dignidade humana, participação e representatividade.

Além disso, a autora afirma que “[...] os melhores mecanismos de controle burocrático estarão sempre limitados aos valores burocráticos



tradicionais: eficiência, honestidade, observância das regras” e indaga se “serão esses mecanismos suficientes para defender os direitos do abuso de poder? Serão necessariamente eficazes na promoção da justiça social e política? Garantirão que o governo trabalhe para o povo?” (CAMPOS, 2005, p. 385)

E Campos prossegue sugerindo existir outros padrões de desempenho que merecem consideração, tais como a justiça na distribuição dos benefícios e dos custos econômicos, sociais e políticos dos serviços e bens produzidos. Alerta, porém, que tais padrões da *accountability* não são garantidos pelos controles burocráticos e acrescenta (ibid., p. 392) que os mesmos não consideram, por exemplo, o impacto dos programas, ainda que haja suspeitas acerca do baixo nível de eficiência, de eficácia e de efetividade na ação do governo.

Diante do contexto apresentado é compreensível que se reconheçam as dificuldades para a construção de uma gestão pública democrática, aí compreendida também a gestão do controle externo público, ou como dito por Paula (2005, p. 21):

Nas últimas décadas, transformações econômicas e sociais trouxeram a reforma do estado e de sua administração para o centro da agenda política de diversos países. Nesse contexto, mudanças forma realizadas na forma de organizar o Estado e gerir a economia nacional, mas a evolução das práticas administrativas em direção ao interesse público e à democracia ainda permanecem um desafio. Os pesquisadores continuam buscando diálogo entre a administração e a ciência política, mas enfrentam dificuldades, pois os dois campos do conhecimento tendem a se distanciar.

Diante do tratado, como se poderia situar o controle externo do Estado?

Obviamente também ele, afinal constituído institucionalmente por um ente estatal, deveria arcar com as responsabilidades de uma atuação de forma e conteúdo inovadores e enfrentar os desafios voltados a fortalecer a confiança pública no governo e a integração da população ao processo de formulação das políticas governamentais como um todo, não só melhorando a qualidade de suas próprias políticas de controle, mas também agindo de maneira a possibilitar maior supervisão pelo público sobre as ações de governo.

Noutras palavras, um Estado direcionado à efetividade na

produção e distribuição de bens e serviços ao cidadão, transparente nas ações e democrático nas deliberações, necessita de controles que correspondam também a esses pressupostos, capaz de avaliá-lo quanto a suas correções e distorções. A propósito, Vuolo (2007, p. 287-288) destaca:

[...] grande parte das instituições públicas ainda não implementou estratégias eficazes de estímulo [para a participação do cidadão na fiscalização dos assuntos de Estado]. Subsiste um hiato nesse processo de aproximação, competindo, no que tange à aplicação dos recursos públicos, às instituições de controle externo estimular esse exercício [...] De um lado, não podem os cidadãos fiscalizarem individualmente a gestão e, de outro, tampouco podem as instituições de controle garantirem sozinhas o cumprimento das políticas públicas. Torna-se imperiosa a conjugação de esforços, de estreitamento das relações entre os Tribunais e a sociedade em torno de objetivos qualificadores dos resultados das políticas públicas [...] no Estado Democrático de Direito.

Campos (2005, p.385-386) também sobre o tema, enfatiza:

O controle democrático [...] não pode ser eficaz se limitado à estrutura do Executivo. Quando as atividades governamentais se expandem e aumenta a intervenção do governo na vida do cidadão, a preservação dos direitos democráticos requer necessariamente a expansão dos limites da arena em que se exerce o controle. O problema do controle assume, de fato, uma dimensão de legitimidade [...]. Em termos ideais, tal controle constituiria prerrogativa essencial dos cidadãos: não dos cidadãos individualmente, mas da cidadania organizada [...]. O ponto a enfatizar [...] é que o controle efetivo é consequência da cidadania organizada, uma sociedade desmobilizada não será capaz de garantir a *accountability*.

Por outro lado, o controle externo passa a ser interpretado como capaz de colaborar na defesa da supremacia do interesse público sobre o

privado, quando no desenvolvimento de suas atividades, exige das entidades/órgãos a máxima transparência em suas operações finalísticas.

Denhardt e Denhardt (2003, p. 119-137) afirmam que a *accountability* na perspectiva do Novo Serviço Público, em permanente crítica à visão lastreada pela Velha Administração Pública e pela Nova Gestão Pública, compreende a ideia de que os administradores públicos devem e podem servir ao cidadão e buscar a defesa do interesse público, sendo necessário para tanto a participação do público na construção e em busca de ideais de cidadania, a partir de avaliações complexas e plurifacetadas.

Sob esse ponto de vista, questiona-se sobre a viabilidade/adequabilidade de se considerar os tribunais de contas como capazes de converterem-se em instrumentos garantidores do direito que cada cidadão tem de saber sobre o desempenho de seus governantes e a obrigação de prestarem contas de seus atos, explicitando as políticas e os objetivos adotados e os resultados alcançados pelo órgão/entidade por eles controlados, bem como sobre os recursos públicos empregados.

Especialmente ante a evidência de que a instituição TCE/SC no exercício do controle sobre as estatais limita-se a uma ação focada nos padrões tradicionais, aqui denominado de legal-formalísticos, observa-se seu distanciamento do que se poderia conceituar como entidade de *accountability*, o que apenas se efetivaria de pleno se agregados os elementos de abordagem de legalidade e economicidade, lastreados pela legitimidade.

Em resumo, poder-se-ia dizer que a *accountability* se constitui numa sistemática que não se limita a estabelecer uma avaliação de gestão estatal apenas ou principalmente sob a ótica da legalidade ou da economicidade, pois que agrega valores acentuados de legitimidade dos atos públicos, e visa conciliar a totalidade dos princípios a serem seguidos pela administração pública às percepções mais avançadas do Estado Democrático de Direito.

### 5.3 A IMPORTÂNCIA DA FUNÇÃO AVALIATIVA E DA APLICAÇÃO DE INDICADORES DE DESEMPENHO PARA O EXERCÍCIO DO CONTROLE DE NOVO TIPO

Avaliação no conceito de Garcia (2001, p. 31) constitui-se em:

[...] uma operação na qual é julgado o valor de uma iniciativa organizacional, a partir de um quadro referencial ou padrão comparativo

previamente definido. Pode ser considerada, também, como a operação de constatar a presença ou a quantidade de um valor desejado nos resultados de uma ação empreendida para obtê-lo, tendo como base referencial ou critérios de aceitabilidade pretendidos.

Referente aos usos da avaliação sobre as ações de Estado, diversos usuários podem se valer das descobertas da mesma: gerentes responsáveis por ações similares, agentes de governo, membros do legislativo e, obviamente, o controle externo.

Dentre as contribuições da mesma para a auditoria ora chamada de integral/substancial de gestão, se poderiam elencar aquelas relacionadas por Grateron, (1999, p. 06) referindo-se ao que ele denomina auditoria de gestão:

- i) promover a medição da gestão;
- ii) melhorar os sistemas de medição;
- iii) contribuir com a eficiência, a eficácia e a economia da gestão administrativa;
- iv) contribuir para obtenção de melhores rendimentos e receitas para a entidade, o que se traduz em maximizar o valor agregado para o Estado.

Quintiere e Rocha (2008, p. 20) salientam que “do ponto de vista do Estado, controle administrativo deriva do poder-dever de autotutela que a Administração tem sobre seus próprios atos e agentes”, e que, em sentido amplo, esse controle pode ser entendido como a atividade de revisão das ações governamentais com vistas à avaliação e à responsabilização permanente dos gestores públicos. Essas funções, no caso brasileiro, são efetuadas externamente pelo Poder Legislativo com o auxílio dos tribunais de contas.

Como se observa, os autores destacam a função avaliativa do controle externo sobre a atuação estatal e a distinguem como aquela ação que “pretende comparar um padrão ideal ou almejado com a realidade”. (QUINTIERE; ROCHA, 2008, p. 33)

Nesse contexto, a avaliação associa-se ao conceito de controle de legitimidade da atividade gerencial, sendo elemento fundamental e indispensável para garantir o contínuo aperfeiçoamento da ação governamental e, via de consequência, também o é ao exercício de seu controle externo.

À metodologia de avaliação sobre ações governamentais e sobre

a atuação de órgãos e entidades públicas, os autores denominam de auditoria de gestão. Esta se materializaria mediante o desenvolvimento de técnicas de análise que permitam identificar distorções entre o que foi idealizado e o que é alcançado em termos reais, gerando um maior nível de eficiência e eficácia no uso dos recursos públicos e efetividade no resultado das ações. (QUINTIERE; ROCHA, 2008, p. 46-49)

A avaliação do desempenho, que por suas características também se assemelha ao que se poderia denominar de parte do controle integral/substancial proposto, enquanto outra parte adviria da avaliação de resultados que, no entendimento de Kettil (2007, p. 87-90) estaria relacionada ao que medir, se os resultados ou a produção, respondendo ele próprio, em síntese, que o que mais interessa saber quanto ao desempenho de determinado órgão/entidade pública é se ela resolve os problemas em razão dos quais foi criada.

Alerta o autor, também, ser extremamente complexo o processo de estabelecer-se um conjunto relevante de avaliações de resultados, considerando tratar-se o mesmo de “... um projeto de décadas de trabalho, não para meses, mas qualquer avanço, por menor que seja, é uma conquista importante”, e afirma que os cidadãos e os formuladores de políticas públicas precisam é saber se os programas funcionam ou não. E o funcionamento dos programas não depende apenas do desempenho individual dos funcionários da burocracia, mas também – e quase sempre mais – da interconexão entre as várias peças dos complexos sistemas políticos. (KETTIL, 2007, p. 90)

Sob o ponto de vista do controle externo e considerando as assertivas de Kettil, pode-se concluir que a avaliação de resultados da administração pública serve para aprimorar suas estratégias de ação, enquanto a avaliação de produção pode oferecer explicações para problemas que venha a detectar na obtenção de resultados almejados.

De toda forma e sob a ótica da efetividade/eficiência de gestão e da legitimidade de seus atos, pode-se afirmar que ao controle externo interessaria avaliar se os objetivos políticos foram traduzidos em resultados práticos pela administração sob sua tutela.

Porém, as avaliações de desempenho podem ter outras utilidades ao controle externo de novo tipo proposto. Por exemplo, podem indicar potencialidades latentes da administração, capazes de motivar melhoras em seus próprios resultados, uma vez ativados, ou ainda, podem ajudar a identificar pontos frágeis na cadeia de produção de bens e serviços públicos e, a partir delas, vir o controle externo a sugerir intervenções a serem feitas para reforçá-los.

Não é objeto deste trabalho indicar ou aprofundar a discussão

sobre a melhor metodologia de avaliação de políticas públicas, se voltada para variáveis estruturais, institucionais ou políticas, ou sequer preocupar-se em responder a indagações como o que deve ser medido pela avaliação, qual a informação necessária, quais os valores de referência (comparação), como será obtida a informação, entre outras, além de não se ater a dissertação a questões técnicas de formulação, categorias e requisitos de indicadores de avaliação e sobre quais sistemas de monitoramento deveriam ser seguidos.

De fato a preocupação atual é tão somente a de alertar para a adequabilidade/necessidade da imediata implementação de avaliações no âmbito das próprias organizações estatais e sobre a necessidade de o controle externo vir a considerá-las em sua tarefa voltada ao exercício do controle integral/substancial de gestão pública, além de salientar a lacuna (teórica e empírica) existente sobre o tema.

Nesse sentido, cabe lembrar a quem for aprofundar o tema que considere os desafios que se colocam acerca da definição sobre o que se pode considerar como gestão empresarial satisfatória ou exitosa na esfera governamental, bem como que selecione fatores que supostamente se associam ao desempenho de uma gestão nesse âmbito de governo, analisando os comportamentos organizacionais que apresentam variados graus de êxito (e não apenas aquelas consideradas exitosas).

O centro do estudo poderia ser o de investigar a associação existente entre o comportamento de alguns fatores específicos e a qualidade da gestão empresarial do governo catarinense. Por isso que se observe as opções colocadas pela literatura existente sobre o tema, as evidências empíricas e as informações disponíveis.

Certo é que o controle integral/substancial, ao amearhar as contribuições advindas de um processo de avaliação de desempenho das unidades empresariais auditadas, teria maiores condições de promover a medição da gestão, propor a melhora dos sistemas de medição, e poderia contribuir ainda mais para a eficiência, eficácia e efetividade das ações empresariais.

Nesse sentido, como menciona Hall (2004, p. 244-245) o desenvolvimento de análise e comprovação acerca de como e por que as organizações são eficazes ou eficientes, ou ineficazes ou ineficientes, apesar de ser questão primordial para seus respectivos funcionamentos, trata-se de assunto complexo, uma vez que as visões a respeito dos níveis de eficácia, de eficiência e de efetividade podem ser contrastantes e conflitantes, visto que não somos neutros em relação às organizações com as quais lidamos.

Isso visto, é pertinente considerar os conceitos sobre a racionalidade organizacional no âmbito do estudo teórico da administração, ou ao que Guerreiro Ramos chama de questão da racionalidade subjacente aos modelos de gestão vigentes. Cabe esclarecer, ainda que esquemática e resumidamente, o tipo ou como se manifesta o tipo de racionalidade predominante no TCE/SC quanto à fiscalização de empresas estatais, inclusive quanto aos aspectos instrumentais da racionalidade.

Segundo Serva (1997, p. 22) a “ação baseada no cálculo, orientada para o alcance de metas técnicas ou de finalidades ligadas a interesses econômicos ou de poder social, através da maximização dos recursos disponíveis” contempla o tipo de racionalidade instrumental e, ainda que se concorde ser esta incapaz de dar explicações integrais acerca do que se poderia denominar eficiência, eficácia e efetividade organizacionais, é prioritária ao entendimento de sua gestão. Tal conclusão baseia-se também em outros elementos que o próprio autor elenca como constitutivos desse tipo de racionalidade: êxito nos resultados, desempenho, rentabilidade e estratégia interpessoal.

Já Garson & Overman (1983) e Marshall (1998), citados por Andion (2009), entendem que:

A administração pública, enquanto disciplina, pode ser definida como um campo de estudos interdisciplinar que captura as tensões entre a orientação racional instrumental (voltada para a ampliação da eficiência e da eficácia), de um lado, e uma orientação política (que considera as questões de valores e visa promover o interesse público) de outro.

Evidentemente não se trata de reduzir a análise apenas a aspectos da denominada racionalidade instrumental, mas, ante o caráter empresarial das estatais catarinenses, com orientação lastreada, direta ou indiretamente, pelas demandas do mercado, é discernível a necessidade de o órgão de controle averiguar aspectos dito instrumentais relativos a suas operações.

Assim, há de se reconhecer ser singularmente difícil conceituar uma gestão satisfatória ou exitosa sem a preocupação de investigar a associação da qualidade da gestão com base na racionalidade instrumental, lembrando sempre que no âmbito público o resultado efetivo não pode ser avaliado com base exclusivamente nos produtos de

um programa governamental, mas em relação aos seus impactos qualitativos e quantitativos.

Obviamente que para a efetivação de avaliações sobre a execução de políticas públicas, há de se considerar premissas que vão além do que a realidade instrumental fornece, tal como alertado por Quintiere e Rocha, (2008, p. 31-32) e que coincidem plenamente com os ditames do controle integral de gestão tratado neste trabalho, podendo aquelas serem resumidas nas que seguem:

- i) acesso aos serviços públicos a todos os grupos sociais que deles necessitam realmente;
- ii) redistributividade, pois que cabe a uma política pública ter por objetivo a equidade, atendimento prioritário aqueles mais necessitados;
- iii) continuidade, pois que as políticas públicas devem ser contínuas de forma a possibilitar o surgimento dos efeitos esperados pela sociedade e, finalmente;
- iv) redução das disparidades socioeconômicas.

Dessa forma, a análise da efetividade deve verificar se foi gerado um impacto transformador da realidade para o público-alvo do programa, tendo sido satisfeitas as suas necessidades e os impactos ocasionados a outros atingidos de maneira indireta.

Finalizando a questão, é importante informar que no âmbito do Estado catarinense, a Lei Complementar Estadual n. 381/07 quanto ao modelo de gestão e cultura organizacional a serem empregados por aquele<sup>34</sup>, já preconizava a necessidade do estabelecimento de objetivos,

---

<sup>34</sup> Os mencionados dispositivos da legislação estadual mencionada são os que seguem: Art. 3º - O modelo de gestão da Administração Pública Estadual far-se-á através de políticas públicas que deverão ser desenvolvidas de forma sistêmica e em consonância com programas institucionais de órgãos e entidades públicas, associando obras, programas, serviços e benefícios socialmente úteis a objetivos e resultados consagradores de direitos sociais plenos. § 1º A definição de objetivos, a criação de indicadores e a avaliação de resultados, permitirão valorizar a contribuição útil de cada órgão e o interesse público do seu desempenho, envolvendo os dirigentes e servidores num projeto comum e responsabilizando-os pela otimização dos recursos, devendo, nesse âmbito, assumir particular relevância o compartilhamento das responsabilidades, a formação de equipes multidisciplinares e a organização por programas e ações. § 2º O modelo de gestão previsto neste artigo será objeto de regulamento por ato do Chefe do Poder Executivo. Art. 4º - A cultura organizacional da Administração Pública Estadual deverá estar fundamentada em uma nova atitude do Estado perante o cidadão e no princípio de que o serviço público existe para servir, ser útil e ser um facilitador da sociedade, proporcionando as condições para o pleno exercício das liberdades individuais e o desenvolvimento dos talentos, criatividade, vocações e potencialidades das pessoas e regiões.



a criação de indicadores e a avaliação de resultados de cada órgão público, aí incluídas as empresas estatais estaduais, visando aferir a contribuição de cada qual, seu desempenho e considerando a possibilidade de responsabilizar seus dirigentes por eventuais distanciamentos no cumprimento de metas determinadas.

Não é pretensão do trabalho avaliar o cumprimento dos ditames legais mencionados, referir-se a eles como dispositivos passíveis e necessários de serem observados pelo controle externo quando da realização de qualquer fiscalização/auditoria de cunho integral/substancial em todo e qualquer órgão ou entidade pública estadual, compreendendo a verificação da implantação e implemanção de seus atos de gestão, especialmente do princípio da legitimidade.

## 6 CONCLUSÃO

O trabalho apresentado procurou refletir teórica e criticamente sobre questões relativas à extensão do controle externo público, de caráter técnico, sobre as atividades das empresas estatais. Para efeitos de comprovação de suas assertivas valeu-se da realidade observada no âmbito catarinense, onde tal controle é exercido pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina – TCE/SC.

Procurou, também, demonstrar como tal controle poderia ser, visando colaborar na construção de uma sociedade mais justa e em defesa do interesse público, visando trazer avanços e inovações em uma área atualmente não afeita à reprodução do conhecimento.

Tal reflexão indicou a necessidade da busca por caminhos diversos dos atuais, mais radicais na atuação da organização de controle, multifacetados e, portanto, carregando consigo também seus próprios e novos dilemas.

O que se procurou, assim, foi indicar possíveis rotas para o entendimento de novas propostas, visando vislumbrar ao menos conclusões preliminares e, certamente, ainda limitadas, sempre compreendendo ser impossível mostrar as coisas como realmente são, senão a partir da perspectiva de como elas poderiam ser, refletindo sobre suas possibilidades emancipatórias.

Na medida em que o Estado brasileiro e catarinense assume a prestação direta de serviços de teor econômico e o fornecimento de bens, mediante sua intervenção via empresas estatais, o interesse e mesmo a sobrevivência de grande número de indivíduos passa a depender da efetividade daquelas e não apenas que as mesmas atuem respeitando os preceitos legais.

Some-se ao fato que as estatais não estão tuteladas às leis orçamentárias anuais, às leis de diretrizes orçamentárias ou aos planos plurianuais de governo, exceção feita apenas às empresas deficitárias e aos orçamentos anuais de investimentos, o que lhes garante um grau adicional e expressivo de autonomia quanto ao controle público político.

Além disso, como preceitua o art. 173, *caput*, da Constituição Federal, tais entidades são, fundamentalmente e acima de tudo, instrumentos de ação do Estado, sendo que o traço essencial caracterizador delas é o de se constituírem em auxiliares do Poder Público e, portanto, não podem assumir suas atividades com o intuito do lucro, mas para implementar relevante interesse coletivo

Nesse quadro, e corroborando com Zymler, (2007, p. 221) ganha

preeminência o controle externo público técnico, devendo o mesmo observar a eficiência/efetividade das entidades empresariais do Estado ou, quando o caso, até mesmo a adequabilidade da intervenção direta estatal na esfera econômica, muito além de verificar a legalidade de seus atos.

Se a abordagem legalista, quando aplicada de forma isolada, fica longe da realidade, o controle referido deve ser modificado, devendo-se associar aquela a verificação sobre se é legítima determinada atividade estatal, além de observar se ela guarda conformidade como princípio da economicidade.

Concordando com Riggs, (1968, p. 21) pretendeu-se mostrar na dissertação que o controle externo público sobre as estatais, aí incluído o exercido pelo TCE/SC, deve contrapor o modelo legal-formalístico, adicionando e priorizando observações que destaquem a heterogeneidade e a superposição ou imbricação como critérios capazes de caracterizar diferentes modelos de fiscalização e análise sobre as atividades daquelas e constituindo um controle de novo tipo, ora denominado de integral ou substancial.

De fato, deixa o controle externo público catarinense de observar a organização sobre a qual se debruça quando meramente a analisa sobre seu caráter formal, metódico e oficial, tal como se isso correspondesse à lei e à verdade absoluta.

Aliás, a própria Constituição Federal, especialmente em seu artigo 70, ampliou significativamente o universo de competências e atribuições dos tribunais de contas ao prever que esse mesmo controle estivesse voltado a questões de eficiência, eficácia e efetividade da administração pública, em respeito ao atendimento dos princípios da economicidade, da legalidade e da legitimidade.

Entende-se que esse controle de novo tipo esteja, assim, baseado numa visão de mundo mais abrangente e complexa do que aquela que ora predomina, ao menos no âmbito do TCE/SC – mecanicista, legalista e de cunho meramente formal, repita-se.

A abordagem sobre a legitimidade, âncora do controle proposto, tem o sentido de justiça, significando proceder a investigação dos elementos ideológicos do ato praticado pelo administrador e identificando eventuais desvios de finalidade ou de poder, mas também considerando eventual ocorrência de fraude à lei ou de ações contrárias aos princípios do direito o que é destacado também por Mileski. (2007, p. 249-250)

Controle de legitimidade este que prioriza a verificação sobre o destino do dinheiro público, ou seja, que signifique contrastar o mérito

administrativo, ou como diz Régis Fernandes de Oliveira (1989, p. 254) e Aguiar (2011, p. 164) que devesse a intimidade do ato para saber se realmente está atendendo ao interesse público.

Afinal, nem todo ato de má gestão constitui um ato ilícito que requer prolongadas demonstrações de responsabilidade. Pelo contrário, todo o empreendimento, mesmo aqueles patrocinados pelo poder público, envolve riscos. A minimização dos efeitos nocivos das decisões que se mostrarem equivocadas exige a pronta ação do sistema de controle, entendido como um insumo do processo de tomada de decisão.

Tal controle, aliás, não pode ser interpretado ou agir como um meio para engessar as empresas estatais, impondo-lhes rigorosas restrições, fiscalização e controles exacerbados, mas sim como um instrumento capaz de arregimentar esforços para corrigir desvios de ética e finalidade.

Concluiu-se, também, que o tipo de controle nessa pesquisa denominado integral ou substancial permitiria, por indução, o aperfeiçoamento das ações planejadas pelas estatais ao possibilitar o ingresso da fiscalização nos critérios de utilidade, economicidade, racionalidade e proporcionalidade da decisão político-administrativa..

Por outro lado, à consecução do controle integral/substancial é pré-requisito proceder-se avaliações sobre a gestão, hoje inexistentes na esfera do TCE/SC, notadamente estabelecendo padrões para confrontá-los com os resultados obtidos pelas estatais, julgando o valor de uma iniciativa organizacional a partir de um quadro referencial ou padrão comparativo previamente definido.

Avaliar aqui não significaria apenas medir, mas julgar a partir de um referencial de valores e estabelecer o confronto entre situações ou, ainda, trata-se de confrontar a situação atual com a ideal, o possível afastamento dos objetivos propostos das metas a alcançar.

A análise da efetividade da atividade de gestão, por sua vez, perpassa pela verificação sobre se foi gerado um impacto transformador da realidade para o público-alvo, tendo sido satisfeitas suas necessidades, compondo tal público não só o usuário ou o atingido diretamente pela ação, mas também a outros indiretamente envolvidos na questão, inclusive gerações futuras.

A busca dessa efetividade relaciona-se com a avaliação sobre as atividades da unidade auditada, notadamente quando estas se tratam de empresas estatais, principalmente quanto a se estão em consonância com as demandas e necessidades manifestadas pela sociedade e em cumprimento ao princípio da equidade, referindo-se a seus efeitos, além

de preocupar-se com as causas de eventuais insucessos, sob pena de o controle externo, em assim não agindo, permitir ou até mesmo induzir a aplicação de forma equivocada dos recursos públicos como destacado por Quintiere e Rocha. (2008, p. 41)

A efetividade, assim, é essencial à legitimidade na ação administrativa pública e sua verificação o é ao controle externo numa fiscalização dita integral/substancial, pois diz respeito aos resultados que uma atividade estatal traz, ou não, em benefício da população atual ou futura.

Demonstrou-se, em afinidade com os interesses da avaliação e para a completa aplicação do modelo de controle externo baseado na integralidade/substancialidade, também ser necessária a aplicação e o uso de indicadores de desempenho claros e confiáveis a respeito das unidades controladas, destinados às atividades de diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas e projetos, aí incluídos orçamentos detalhados e outros instrumentos de planejamento que prevejam resultados a serem atingidos.

A ausência de avaliação no serviço público impossibilita o gestor e o controle externo de proceder uma análise aprofundada sobre o atingimento de metas e objetivos. A descontinuidade administrativa, outra possível causa da ausência de avaliações sistemáticas no serviço público, por sua vez interrompe a execução destes mesmos programas e projetos.

Especificamente em relação à realidade catarinense, o controle exercido pelo TCE/SC sobre as empresas estatais se realiza essencialmente baseado na fiscalização sob a ótica legal e formal dos atos de gestão do setor, praticamente inexistindo o exercício de um controle operacional, funcional, político e acerca da legitimidade sobre ele e, assim, desconsiderando que a efetividade do próprio controle externo está condicionada à efetividade de atuação das estatais.

Noutras palavras, ainda que as estatais, ao se revestirem de formas privadas e ao adotar métodos empresariais, disponham de mobilidade, flexibilidade e liberdade grandemente superiores aos níveis de atuação tradicional do Estado, os mecanismos de controle externo público sobre elas se dão com significativa deficiência.

Tal fato possibilita não só o incremento da prática do abuso e do excesso, como pode acarretar na implementação de projetos e atividades dissociados dos planos e estratégias governamentais ou, ainda, em desacordo com o interesse público.

Os mecanismos reais de controle sobre tal realidade, de fato, ficam relegados ao desuso ou a ações esporádicas, verificando-se a

criação de um círculo vicioso que, para ser quebrado, depende da reformulação radical dos critérios e práticas eleitas para o exercício daquele.

Diante desse cenário, entende-se como imprescindível a necessidade de incrementar aspectos de como deve ser controlada a empresa estatal e, paralelamente, questionar-se sobre o porquê não se as tem controlado de forma eficaz, ao menos no âmbito catarinense.

Pode-se afirmar que a proliferação e diversificação do setor estatal pesquisado sobrepujaram a capacidade da autoridade pública de monitorar e controlar suas operações e, em consequência, pode-se falar em diminuição da capacidade de governabilidade, pois que tal expansão estrutural veio acompanhada da diminuição da transparência da gestão governamental, enquanto a *accountability* tende ao desaparecimento.

Consequentemente, um setor estatal usuário intensivo de capital, por exemplo, está sistematicamente desobrigado de prestar contas de suas atividades e operações sob a ótica da legitimidade e da economicidade, ainda que se observe que muitas vezes seus objetivos de investimento estejam ligados à preservação da defesa de interesses corporativos e privatistas, contrários ao interesse público e à equidade.

Aliás, a inocorrência da aplicação de suas prerrogativas e competências de forma aprofundada e abrangente, inclusive nos termos do constitucionalmente determinado, tem feito com que o controle externo catarinense sobre as estatais se mostre mais ineficaz e inútil à defesa do interesse público do que poderia sê-lo aos olhos da população.

Hoje não se pode dizer que tais investigações sejam sequer margeadas pelos paradigmas da legitimidade e da economicidade, ou seja, que tenham o mínimo caráter de integralidade e substancialidade preconizado pelo trabalho ora apresentado.

Portanto, se a proposta de implementação do controle de novo tipo pelo TCE/SC independe de alterações radicais no atual quadro jurídico, sob o aspecto técnico dependerá de mudanças no âmbito do próprio órgão de controle externo catarinense, o que é ressaltado pela diversidade das características das companhias estatais, fenômeno que exige métodos de supervisão que assegurem a fiscalização da efetividade dos atos de gestão organizacional, notadamente atrelados à verificação do cumprimento do princípio da legitimidade.

Além disso, tal concepção nova e crítica assume que os sistemas são não lineares, estando interligados numa teia em que tudo se relaciona com tudo e onde a subjetividade é também uma forma válida de conhecimento e, assim, ao implicar na alteração de práticas enraizadas na organização TCE/SC, por indução poderá intervir nos

procedimentos organizacionais das próprias empresas estatais, os quais também cristalizam interesses concretos e nem sempre favoráveis à defesa do interesse público.

Essa talvez seja a contribuição mais relevante trazida pelo novo tipo de controle, pois o mesmo poderá constituir-se em elemento indutor da reconstrução de um Estado que busque maior articulação com a sociedade e que passe a definir suas prioridades democraticamente, inclusive ao cobrar resultados sobre critérios de gestão e de redução de custos para o consumidor final.

Dito de outra forma, o controle externo de novo tipo poderia colaborar decisivamente na elaboração democrática e transparente de políticas públicas das estatais, ou como destacado por Teixeira, (2002, p. 2) como a elaboração de tais políticas significa definir quem decide o que, com que consequências e para quem, estaria aquele intervindo na natureza do regime político, no grau de organização da sociedade civil e na cultura política vigente.

Se o Estado capitalista desempenha duas funções básicas e muitas vezes contraditórias – acumulação e legitimação – isso não quer dizer que não se deva tentar criar, a partir de suas próprias estruturas, condições que contraponham à acumulação do capital, por exemplo.

Ou caminhando na esteira do lecionado por Gramsci, (1984, p. 145) se a sociedade política organiza a força e a sociedade civil assegura o consentimento, esta pode se recusar a tanto, pois tem a possibilidade de construção, ainda que parcial, de uma nova hegemonia, no caso presente quanto às relações entre ela e as empresas estatais estudadas, podendo ser o controle externo seu fiel aliado ou, temporariamente, sua vanguarda.

Pode-se concluir que o TCE/SC ou outro órgão de controle qualquer, pode ser visto como capaz de realizar por conta própria ações parcialmente autônomas, estando em suas mãos a possibilidade de implantar a mudança e o alargamento do paradigma de controle que exerce sobre as estatais, libertando-se da amarra restrita criada pelo modelo hegemônico imperante e redirecionando o conteúdo de sua atuação para a busca efetiva da defesa do interesse público baseado na equidade das atividades de Estado.

A função controle externo nos termos ora propostos, passa a ser percebida como parte da função administrativa como um todo, alterando-se a cultura de gestão pública imperante nas estatais, que o incorporam ao seu dia a dia como uma peça chave para o alcance das metas previstas, agora democraticamente eleitas.

Adviria da mudança proposta, ainda, a possibilidade da aplicação

de ações de responsabilização decorrentes de avaliações sobre as ilegitimidades cometidas pelos agentes públicos no exercício de suas atribuições e competências. Tais responsabilizações, aliás, deveriam atingir, inclusive, aqueles que frustram os fins almejados com a formulação de políticas públicas ou a implantação de programas governamentais.

Entende-se, também, que a efetivação do controle integral/substancial e o conseqüente aperfeiçoamento decorrente dessa prática, comprovariam ser esta a única atitude coerente com uma postura verdadeiramente democrática, pois que ao ser efetivamente testado passaria a ser compreendido como uma necessidade histórica e popular, e não apenas como um novo modelo de controle.

Há que se destacar, ainda que brevemente, que o controle de novo tipo defendido deve relacionar-se acentuadamente aos preceitos do Novo Serviço Público (NSP) e, marginalmente, àqueles atinentes a Nova Administração Pública (NAP), pois ambas as teorias também objetivam romper com uma interpretação fragmentada do Estado em detrimento de uma abordagem socialmente mais compromissada, voltada à finalidade dos atos administrativos, ao sentido da cidadania e ao atendimento do interesse público.

A propósito, observa-se tal entrelaçamento, notadamente quando a NAP rompe com a dicotomia entre política e administração propondo que a administração pública apresente respostas ao que o Executivo e o Legislativo não conseguiram enfrentar de forma satisfatória, e quando o NSP traça uma crítica social ao modelo racional e tradicional de administração pública e propõe não só a interpretação, mas principalmente a ação dos agentes envolvidos como mecanismo de defesa da democracia na administração pública.

Também merece destaque a evidência de que o controle externo sobre estatais limitado a uma ação focada nos padrões tradicionais, legal-formalísticos, distancia-se do que se poderia conceituar como atividade de *accountability*, o que apenas se efetivaria de pleno se agregados os elementos de legalidade e economicidade, lastreados pela legitimidade, ao exercício do mencionado controle.

Primeiramente porque, como ressaltado por Barzelay, (1997, p. 235) inexistem fiscalizações neutras politicamente, já que a avaliação de seus resultados permite questionamentos sobre a direção das políticas públicas e do governo, mas também porque, como tratado por Campos, (2005, p. 382) a *accountability* é uma questão de democracia e há, segundo a autora, uma relação direta entre o estágio democrático de uma sociedade e o grau de interesse pela mesma.



Nesse sentido, um Estado direcionado à efetividade na produção e distribuição com equidade de bens e serviços ao cidadão, transparente nas ações e democrático nas deliberações, necessita de controles que correspondam também a esses pressupostos, capaz de avaliá-lo quanto a suas correções e distorções.

Por fim, dentre os pontos não aprofundados no presente trabalho, dois certamente mereceriam maior destaque numa pesquisa futura acerca do exercício do controle externo integral/substancial sobre as empresas estatais, inclusive as catarinenses.

A primeira delas diz respeito a necessidade de se avaliar a concepção e implementação de critérios relativos às condições de financiamento e provisão de bens e serviços públicos ofertados pelas estatais, notadamente em relação àqueles preços/tarifas sob a responsabilidade de definição da esfera estadual catarinense como, por exemplo, o do fornecimento de gás natural pela SCGás e o da água e serviços de saneamento pela CASAN.

Além de escassa e viciada a discussão a respeito dos critérios para tarifação de bens e serviços públicos pelas estatais, o controle externo deveria intervir no processo também por tratar-se de questão de importância crucial à sociedade.

Por exemplo, a defesa rígida de que os preços públicos devam ser fixados exatamente pelos mesmos critérios utilizados pelo setor privado, isto é, objetivando a maximização de lucros, deve ser contraposta com uma avaliação de custos e benefícios sociais.

Ainda nessa esfera de discussão, se entende não fazer sentido o estabelecimento de regras de eficiência privada para o setor público, exatamente diante das dificuldades de realização de uma avaliação correta dos custos e dos benefícios sociais aludidos, principalmente quando se reconhece que a tarifação em questão depende de decisões políticas influenciadas por interesses privados, especialmente dos grupos que incorporam o resultado das transferências e gastos do setor público.

Outro ponto fundamental a ser considerado em pesquisas futuras sobre o tema refere-se à necessidade de o controle externo vir a aferir, através de uma análise abrangente, a incidência dos dispêndios com preços/tarifas públicas (impostos indiretos) sobre as classes e grupos sociais e seus extratos de renda, para que se verifiquem as possibilidades dos efeitos redistributivos da atuação estatal através de suas estatais.

Nesse sentido, caberia também ao controle externo público catarinense discutir sobre o tipo de intervenção empresarial do Estado que vise à defesa da supremacia e da indisponibilidade do interesse

público sobre o privado, remanescendo em parte a ele definir a proporção da carga dos custos de bens e serviços oferecidos por tais entidades a ser suportada pelas classes assalariadas e pelos extratos populacionais de baixa renda.

A incidência tributária indireta decorrente da cobrança de preços e tarifas públicas de estatais deve servir como fator de distribuição de renda, reorientada no sentido de atender objetivos de equidade social em contraposição aos critérios de eficiência privada que, aliás, vem gerando uma forma adicional de concentração daquela, seja em função da priorização à utilização dos recursos auferidos para remunerar além do razoável aos acionistas das empresas estatais, seja para financiá-las e a seus projetos que, afinal, reproduzem *ad eternum* o ciclo vicioso.

Obviamente isso implica em se encontrar novas formas de financiamento para o setor de estatais, discussão esta da qual o controle externo também não pode se omitir, notadamente para que se faça sobrepor o princípio da equidade ao da eficiência privada em relação à matéria em foco.

Como se vê, as questões de minha dissertação têm um componente político e ideológico de convencimento e de reorganização das visões de mundo no âmbito das organizações que trata, especialmente do TCE/SC e, por indução, das empresas estatais sob sua jurisdição e, portanto, do tecido social que as reveste.



## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando L. Os avanços do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER PEREIRA, Luiz C.; SPINK, Peter (org.). **Reforma do estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

AFONSO DA SILVA, José. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Malheiros, 1995.

AGUIAR, Ubiratan D. In: JACOBY, Jorge U. (org.). **A administração pública sob a perspectiva do controle externo**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011.

ALTHOFF, Fernando José... [et al.]. Princípios constitucionais norteadores da administração pública: um estudo bibliográfico. In: **Políticas públicas**. Curitiba: 2006.

ANDION, Carolina. Por uma nova interpretação das mudanças de paradigmas na administração pública. **XXXIII Encontro Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração**. São Paulo: ENANPAD, 2009.

ANDRADE, Régis. Introdução. In: ANDRADE, R.; JACOUD, L. (Orgs.). **Estrutura e organização do poder executivo**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (Enap), 1993, v. 2.

ANGELO, Francisco. FIA analisa a atuação dos Tribunais de Contas. **USP Notícias**. São Paulo, n. 1268, 8 set. 2003. Disponível em: <<http://www.usp.br/agen/bois/2003/rede1268.htm>>. Acesso em: 26 fev. 2011.

ARAÚJO, Inaldo P.S. **Introdução à auditoria operacional**. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

ÁVILA, Humberto. Moralidade, razoabilidade e eficiência na atividade administrativa. **Revista Eletrônica de Direito do Estado – REDE**, n. 4, out./dez. 2004. Disponível em: <http://furb.br/ojs/index.php/m/article/viewArticle/284>. Acesso em: 20

out. 2011.

AYUB, Mahomood A.; MEGSTAD, Suan O. Determinantes do desempenho da empresa pública. **Revista Finanças e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro. Ed. Fundação Getúlio Vargas, n. 4, out./dez. 1996.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2005.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Discrecionalidade e controle jurisdicional**. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

BARBOSA, Raíssa R. D. **Os Tribunais de Contas e a moralidade administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação constitucional contemporâneo: fundamentos de uma nova dogmática constitucional transformadora**. São Paulo: Saraiva, 2003.

BARZELAY, Michel. Central Audit Institutions and Performance Auditing: a comparative analysis of organizational strategies in the OECD, **Governance**, vol. 10, n. 3, jul. 1997.

BERALDO, José C. A sociedade da economia mista como instrumento de exploração do serviço público estatal. São Paulo. **Revista Forense**, n. 239, p. 39-53, 1968.

BINENBOJM, Gustavo. **Temas de direito administrativo e constitucional: artigos e pareceres**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BIO, Sérgio Rodrigues. **Sistemas de informação: um enfoque gerencial**. São Paulo: Atlas, 1996.

BODENHEIMER, Edgar. Prolegômenos de uma teoria do interesse público (207-218). In: FRIEDRICH, Carl J. (Coord.). **O interesse público**. Rio de Janeiro: Edições O Cruzeiro. 1962.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier,

2004.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2008.

BOTTOMORE, Tom (Org.). **Dicionário do pensamento marxista**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1988.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/sf/legislacao/const>>. Acesso em: 10 fev. 2011.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 5687**, de 31 de janeiro de 2006. Diário Oficial da União, Brasília, 1 fev. 2006. Seção 1, p. 1. Disponível em: <<http://www2camara.gov.br/internet/legislacao/login.html/textos/visualizarTexto.html?ideNorma=540712&seqTexto=41542&PalavrasDestaque+Decreto>>. Acesso em: 10 jan. 2011.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei n. 200**, de 25 de fevereiro de 1967. Disponível em <http://www6.senado.gov.br/sicon>. Acesso em: 03 jun. 2011.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional n. 7**, de 15 de agosto de 1995. Altera o art. 178 da Constituição Federal e dispõe sobre duração de Medidas Provisórias. Disponível em <http://www6.senado.gov.br/sicon>. Acesso em: 03 jun. 2011.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional n. 19**, de 4 de julho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípio e normas da administração pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades e cargo do distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em <http://www6.senado.gov.br/sicon>. Acesso em: 03 jun. 2011.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal n. 6404**, de 25 de dezembro de 1976. Disponível em <http://www6.senado.gov.br/sicon>. Acesso em: 03 jun. 2011.

BRASILEIRO, Marcone C. **O exercício da cidadania no Tribunal de Contas da União (TCU)**. Monografia (Bacharelado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília: MARE, 1997.

\_\_\_\_\_. **A sociedade estatal e a tecnoburocracia**. São Paulo: Brasiliense, 1981.

\_\_\_\_\_. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, 47(1), p. 07-40, jan. 1996.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. **Reforma do estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

BRITTO, Carlos Ayres. O regime constitucional dos tribunais de contas. In: SOUSA, Alfredo José de et al. **O novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais**. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 59-76.

BUGARIN, Paulo Soares. **O princípio constitucional da economicidade na jurisprudência do Tribunal de Contas da União**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

BURREL, Gilson; COOPER, Robert. Modernismo, pós-modernismo e análise organizacional: uma introdução. In: CALDAS, Miguel; BARRETO, Carlos Osmar (Coord.). **Teoria das organizações**. São Paulo: Atlas, 2007.

CAETANO, Marcelo. **Manual de ciência política e direito constitucional**. Coimbra: Almedina, 1992.

CADEMARTORI, Sérgio. **Estado de direito e legitimidade: uma abordagem garantista**. Campinas: Millennium Editora, 2006.

CALDAS, Miguel; BARRETO, Carlos Osmar. Teoria das organizações. São Paulo: Atlas, 2007. In: CALDAS, Miguel; BARRETO, Carlos Osmar (Coord.). **Teoria das organizações**. São Paulo: Atlas, 2007.

CALDAS, Miguel; VIEIRA, Marcelo M. F. Teoria crítica e pós-modernismo: principais alternativas à hegemonia funcionalista. In: CALDAS, Miguel; BARRETO, Carlos Osmar (Coord.). **Teoria das organizações**. São Paulo: Atlas, 2007.

CAMPOS, Anna Maria. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista Gestão Pública e Controle**. Salvador, TCE-BA, v. 1, n. 1, p. 381-422, Nov. 2005.

CAREGNATO, Rita C. A.; MUTTZ, Regina. **Pesquisa qualitativa: análise de discurso versus análise de conteúdo**. Artigo produzido como trabalho de conclusão da disciplina “Práticas de Análise de Discurso na Pesquisa em Educação”, do Programa de Pós Graduação em Educação (FACED). Porto Alegre. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2005.

CARVALHOSA, Modesto. **Comentários à lei de sociedades anônimas** – Lei 6404 de 15 dez. 1976 e alterações. v. 1-4. São Paulo: Saraiva, 2007.

CARUSO, Antônio Carlos. Limites de proporcionalidade e razoabilidade à discricionariedade administrativa. **Revista Gestão Pública e Controle**. Salvador, TCE-BA, v. 1, n. 2, p. 57-71, ago. 2006.

CASTOR, Belmiro V. J.; FRANÇA, Célio. Administração pública no Brasil. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 20, n. 3, p. 3-26, jul./set. 1986.

CASTRO FILHO, Josué. Empresas públicas: perfil e desempenho recente. **Revista Planejamento e Políticas Públicas** – IPEA, n. 28, p. 43-65, jun./dez. 2005.

CATALÁ, Joan P. Governabilidade democrática na América Latina no final do século XX. In: BRESSER PEREIRA, Luiz C.; SPINK, Peter (org.). **Reforma do estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

CARUSO, Antônio Carlos. Limites de proporcionalidade e razoabilidade à discricionariedade administrartiva. **Revista Gestão Pública e Controle**. Salvador, TCE-BA, v. 1, n. 2, p. 57-71, ago. 2006.

CHIAVENATO, Idalberto. **Recursos humanos na empresa**: pessoas, organizações e sistemas. São Paulo: Atlas, 1994.

CITADINI, Antônio Roque. **O controle externo na administração pública**. São Paulo: Mas Limonad, 1995.



COLM, Gehard. O interesse público: chave essencial da política pública (p. 122-134). In: FRIEDRICH, Carl J. (Coord.). **O interesse público**. Rio de Janeiro: Edições O Cruzeiro. 1962.

COSTA, Delanise; RUTHER, Soraia. A auditoria interna e a auditoria de gestão: compatibilização de objetivos para o aprimoramento da gestão. **Revista Gestão Pública e Controle**. Salvador, TCE-BA, v. 1, n. 2, p. 149-175, ago. 2006.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Administração indireta brasileira**: autarquia, concessionária, subconcessionária, permissionária, fundação pública, corporação pública, empresa pública, sociedade de economia mista, autorização, atividade do particular. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

DAMASCO, Valter E. Administração pública: evolução e conceitos básicos. In: KARKOTII, Gilson (Org.). **Administração pública**. Curitiba: Editora Camões, 2008.

DENHARDT, Robert B. **Teorias da administração pública**. São Paulo: Cenpage Learning, 2011.

DENHARDT, Janet V.; DENHARDT, Robert B. **The new public service**: serving rather than steering. New York: M.E. Sharpe, 2003.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2007.

DUTRA, Pedro P. A. **Controle de empresas estatais**. São Paulo: Saraiva, 1991.

ESCOLA, Hector J. **El interés público como fundamento del derecho administrativo**. Buenos Aires: Depaime, 1989.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de contas do Brasil**: jurisdição e competência. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

FERRAZ, Luciano. **Controle da administração pública**. Belo Horizonte: Mandamentos, 1999.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários a Constituição Brasileira de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1990-1995. 4v.

FERREIRA, Ricardo. **Manual de auditoria**. Rio de Janeiro: Editora Ferreira, 2009.

FIGUEIREDO, Carlos Maurício C. Ética na gestão pública e exercício da cidadania: o papel dos tribunais de contas brasileiros como agências de *accountability*: o caso do Tribunal de Contas de Pernambuco. *In: Congresso Internacional Del clad sobre La reforma Del Estado y de La administración pública*, 7, 2002, Lisboa. Disponível em: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0044116.pdf> Acesso em: 20 jul. 2011.

FIGUEIREDO, Lúcia V. **Empresas públicas e sociedades de economia mista**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1986.

FREIRE, Elias. **Direito administrativo**: teoria, jurisprudência e 1000 questões. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de direito administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

GARCIA, Ronaldo C. **Subsídios para organizar avaliações da ação governamental**: texto para discussão n. 776. Brasília: IPEA, 2001. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/pub/td/td\\_2001/td\\_776.pdf](http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_2001/td_776.pdf)>. Acesso em: 21 dez. 2010.

\_\_\_\_\_. **Avaliação de ações governamentais**: pontos para um começo de conversa. Brasília: IPEA/CENDEC, 1997.

GIL, Antônio L. **Auditoria operacional e de gestão**. São Paulo: Atlas, 1992.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1994.

\_\_\_\_\_. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

GODOY, Arilda S. A pesquisa qualitativa e sua utilização em administração de empresas. **Revista de Administração de Empresas**.

São Paulo: v.35, n. 2, p. 57-63, mar./abr. 1995.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

\_\_\_\_\_. **Escritos políticos 1921-1926**. São Paulo: Civilização Brasileira, 2004. v. 2.

\_\_\_\_\_. **Maquiavel, a política e o estado moderno**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1984.

GRATERON, Ivan Ricardo Guevara. **Auditoria de gestão: utilização de indicadores de gestão no setor público**. 1999, 173 f. Dissertação (Mestrado em Contabilidade) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo. São Paulo, 1999.

GUALAZZI, Eduardo L. B. Regime jurídico dos tribunais de contas. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 1992.

HABERMAS, Jurgem. **Problemas de legitimación em El capitalismo tardio**. Buenos Aires: Amorrortu, 1975.

HALL, Richard H. **Eficácia organizacional**. Organizações: estruturas, processos e resultados. São Paulo: Pearson, 2004.

HEIDEMANN, Francisco G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, Francisco Gabriel, SALM, José Francisco (Orgs.). **Políticas públicas e desenvolvimento**. Brasília: Editora UnB, 2009.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M. **Studying public policy: policy cycles and policy subsystems**. Canadá: Oxford, 2003.

INTERNATIONAL Organization of Supreme Audit Institutions – INTOSAI. **Declaración de Lima sobre las líneas básicas de la fiscalización**. Lima, 1977. Disponível em: [http://www.intosai.org/es/portal/documents/intosai/general/limaundmex/declaration/lima\\_declaration](http://www.intosai.org/es/portal/documents/intosai/general/limaundmex/declaration/lima_declaration). Acesso em 20 out. 2011.

JUND, Sérgio. **Auditoria**: conceitos, normas, técnicas e procedimentos.

Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

LAKATOS, Eva M.; MARCONI, Marina A. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 1991.

LEAL, Rogério Gesta. O controle jurisdicional de políticas públicas no Brasil: possibilidades materiais. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). **Jurisdição e direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p. 157-178.

LURAMBO, Cátia W. Desempenho da gestão pública: que variáveis compõem a aprovação popular em pequenos municípios. **Revista Sociologias**. Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 86-125, jul./dez. 2006.

KETTIL, Donald F. A revolução global: reforma da administração do setor público. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. **Reforma do estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

MACHADO, Marcus V. V.; PETER, Maria G. A. **Manual de auditoria governamental**. São Paulo: Atlas 2008.

MAKANE, Márcio I. Empresas estatais. **Revista Planejamento e Políticas Públicas** – IPEA, n. 8, p. 177-194, dez. 1992.

MARTINS, Luciano. “Estatização” da economia ou “privatização” do Estado. **Ensaio de opinião**, 2(7), 1978.

\_\_\_\_\_. **Reforma da administração pública e cultura política no Brasil: uma visão geral**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (Enap), 1995, v. 8.

MARX, Karl. **Crítica da filosofia do direito de Hegel**. São Paulo: Boitempo, 2005.

\_\_\_\_\_. **O 18 Brumário de Luis Bonaparte**. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. São Paulo: Boitempo, 2007.

\_\_\_\_\_. **O manifesto comunista.** São Paulo: Boitempo, 1998.

MAZZON, José A.; NOGUEIRA, Roberto. **Projeto de prestação de serviços especializados para realização de pesquisa e proposição de iniciativas para a adequada implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal pelos Tribunais de Contas Estaduais e Municipais:** proposição de modelagem de apoio. São Paulo: Fundação Instituto de Administração, Universidade de São Paulo, 2002.

MEDAUER, Odete. **Direito administrativo moderno.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** São Paulo: Malheiros, 2010.

MELLO, Celso A. B. **Prestação de serviços públicos e administração indireta.** São Paulo: Editora revista dos Tribunais, 1990.

MICHEL, Maria H. **Metodologia e pesquisa em ciências sociais.** São Paulo: Atlas, 2005.

MIGUEL, Luís Felipe. Impasses da *accountability*: dilemas e alternativas da representação política. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 25, p. 165 a 175, 2006.

MILESKI, Hélio S. **O controle da gestão pública.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MILESKI, Hélio S. Tribunal de Contas: evolução, natureza, funções e perspectivas futuras. **Revista Interesse Público – INPB.** Belo Horizonte, n. 45, p. 257-279, set./out. 2007.

MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. **Revista do Serviço Público.** Brasília, n. 2, p. 105-117, abr./jun. 2000.

MORAES, Alexandre. **Direito constitucional.** São Paulo: Atlas, 2004.

MORGAN, Gareth. Paradigmas, metáforas e resolução de quebra-cabeças na teoria das organizações. In: CALDAS, Miguel; BARRETO, Carlos Osmar (Coord.). **Teoria das organizações.** São Paulo: Atlas,

2007.

MOTTA, Pedro P. R. O controle das empresas estatais no Brasil. **Revista de Administração Pública**. São Paulo: n. 14, p. 69-82, 1980.

NIEMEYER, Gehart. . O interesse público e o interesse privado (p. 13-24). . O interesse público e o interesse privado (p. 13-24). . In: FRIEDRICH, Carl J. (Coord.). **O interesse público**. Rio de Janeiro: Edições O Cruzeiro. 1962.

O MAIOR problema de todos. **Revista Roling Stone**. São Paulo, n. 61, p. 69-72, outubro de 2011.

O'CONNOR, James. **USA: a crise fiscal do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

O'DONEEL, Guilherme. **Dissonâncias: críticas democráticas a la democracia**. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2007.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. **Os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade no direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2006.

OLIVEIRA, Régis F. Fiscalização financeira e orçamentária. **Revista de Direito Público**, jun. 1989.

OLIVEIRA, Régis F.; HORVATH, Estevão; e TAMBASCO, Teresa C. **Manual de direito financeiro**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1990.

OLIVEIRA, Vânia A. R. Administração pública contemporânea: a busca por um caminho efetivo de participação. **XXXIII Encontro Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração**, 2009, São Paulo. São Paulo: ENANPAD, 2009.

PALADINI, Edson Pacheco. **Gestão da qualidade no processo: a qualidade na produção de bens e serviços**. São Paulo: Atlas, 1995.

PAULA, Ana P. P. **Por uma nova gestão pública**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

PAULA, Tomás B. Empresas estatais: ajustes e impasses. **Revista Planejamento e Políticas Públicas** – IPEA, n. 2, p. 134-166, dez. 1988.

PELO ralo. **Jornal O Globo**. Rio de Janeiro, 21 de outubro de 2011.

PENNA FIRME, Thereza. Avaliação: tendências e tendenciosidades. **Ensaio: Avaliação e Políticas públicas em Educação**. Rio Comprido, v. 1, n. 2, p. 5-12, jan./mar. 1994.

PENNOCK, Rolando J. A unidade e a multiplicidade: uma organização sobre o conceito, p. 179-184. In: FRIEDRICH, Carl J. (Coord.). **O interesse público**. Rio de Janeiro: Edições O Cruzeiro. 1962.

PRZEWORKSKI, Adam. Sobre o desenho do estado: uma perspectiva *agente X principal*. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (org.). **Reforma do estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

PINHEIRO, Michel. **O princípio da eficiência na administração pública e o cidadão**. Disponível em: <<http://jus.webcable.com.br>>. Acesso em: 20 out. 2010.

POGREBINSCHI, Thamy. **O enigma do político** – Marx contra a política moderna. São Paulo: Civilização Brasileira, 2009.

QUINTIERE, Marcelo M. R.; ROCHA, Arlindo C. **Auditoria governamental** – uma abordagem metodológica da auditoria de gestão. Curitiba: Juruá Editora, 2008.

RAMOS, Alberto Guerreiro. **A nova ciência das organizações**: uma reconceituação da riqueza das nações. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1981.

\_\_\_\_\_. O formalismo, no Brasil, como estratégia para mudança social. **Administração e contexto brasileiro**: esboço de uma teoria geral da administração. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1983. p. 251-323.

RIBEIRO, Márcia Carla Pereira; ALVES, Rosangela do Socorro. **Por um estatuto jurídico para as sociedades que atuam no mercado**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais, 2008.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 1999.

RIGGS, Fred W. O modelo prismático: conceituação das sociedades em transição. **Administração nos países em desenvolvimento**. Rio de Janeiro: FGV, 1968.

ROCHA, Carlos A. A. **O modelo de controle externo exercido pelos tribunais de contas e as proposições legislativas sobre o tema (2004)**. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/pub/td/td\\_2001/td\\_776.pdf](http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_2001/td_776.pdf)>. Acesso em: 21 dez. 2010.

RODRIGUES, Lúcia. Combater a corrupção é combater o capitalismo. **Revista Caros Amigos**. São Paulo, ano XV, n. 175, p. 18-21, outubro de 2011.

SANTA CATARINA. **Constituição do Estado de Santa Catarina**. Florianópolis: ALESC, 1989. Disponível em: <<http://www.alesc.sc.gov.br/portal/legislacao/constituicaoestadual.php>>. Acesso em: 21 dez. 2010.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar Estadual n. 202**, de 15 de dezembro de 2000. Disponível em <<http://www.alesc.sc.gov.br/portal/legislacao/constituicaoestadual.php>>. Acesso em: 04 mai. 2011. Disponível em: <[http://www.tce.sc.gov.br/acom/08\\_publicou/livros/pdf/lei\\_organica\\_2003.pdf](http://www.tce.sc.gov.br/acom/08_publicou/livros/pdf/lei_organica_2003.pdf)>. Acesso em: 21 dez. 2010.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar Estadual n. 381/07**, de 21 de julho de 2007. Disponível em <<http://www.alesc.sc.gov.br/portal/legislacao/constituicaoestadual.php>>. Acesso em: 04 mai. 2011.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar Estadual n. 473/09**, de 21 de dezembro de 2009. Disponível em <<http://www.alesc.sc.gov.br/portal/legislacao/constituicaoestadual.php>>. Acesso em: 04 mai. 2011.

\_\_\_\_\_. **Lei Estadual n. 8.425/91**, de 04 de dezembro de 1991. Disponível em <<http://www.alesc.sc.gov.br/portal/legislacao/constituicaoestadual.php>>



>. Acesso em: 04 mai. 2011.

\_\_\_\_\_. **Lei Estadual n. 7.724/89**, de 13 de setembro de 1989. Disponível em <<http://www.alesc.sc.gov.br/portal/legislacao/constituicaoestadual.php>>. Acesso em: 04 mai 2011.

\_\_\_\_\_. **Lei Estadual n. 9.654/94**, de 30 de setembro de 1994. Disponível em <<http://www.alesc.sc.gov.br/portal/legislacao/constituicaoestadual.php>>. Acesso em: 04 mai. 2011.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Parecer do Ministério Público Junto ao Tribunal de Contas MPTC/6553/2010**, de 22 de fevereiro de 2011. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2011.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Parecer prévio sobre as contas do governo do Estado – exercício 2009**. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2010.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Plano Estratégico: 2008-2011**. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2007. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/web/instituicao/planejamento/plano-estrategico-2008-2011>>. Acesso em: 4 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Portaria n. TC 638/2007**, de 25 set. 2007.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Regimento Interno: Resolução n. TC-06/2001**, de 03 de dezembro de 2001. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/site/legislacao/arquivos/RTC-06-2001.pdf>>. Acesso em: 21 dez. 2010.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Tribunal de Contas de Santa Catarina: 50 anos de história**. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2006. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/publicacoes/outras>>. Acesso em: 21 dez. 2010.

\_\_\_\_\_. **Agência de Fomento do Estado de Santa Catarina**.

**www.badesc.gov.br. Acesso em 03 jun. 2010.**

\_\_\_\_\_. Corretora de Seguros e Administradora de Bens Móveis e Imóveis de Santa Catarina. [www.bescor.sc.gov.br](http://www.bescor.sc.gov.br). Acesso em 03 jun. 2010.

\_\_\_\_\_. Companhia Catarinense de Águas e Saneamento. [www.casan.com.br](http://www.casan.com.br). Acesso em 03 jun. 2010.

\_\_\_\_\_. Centrais de Abastecimento do Estado de Santa Catarina. Disponível em: [www.ceasa.gov.br](http://www.ceasa.gov.br). Acesso em 03 jun. 2010.

\_\_\_\_\_. Centrais Elétricas de Santa Catarina. Disponível em: [www.celesc.com.br](http://www.celesc.com.br). Acesso em 03 jun. 2010.

\_\_\_\_\_. Centro de Informática e Automação do Estado de Santa Catarina. Disponível em: [www.ciasc.gov.br](http://www.ciasc.gov.br). Acesso em 03 jun. 2010.

\_\_\_\_\_. Companhia de Desenvolvimento Agropecuário do Estado de Santa Catarina. Disponível em: [www.cidasc.gov.br](http://www.cidasc.gov.br). Acesso em 03 jun. 2010.

\_\_\_\_\_. Companhia de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina. [www.codesc.sc.gov.br](http://www.codesc.sc.gov.br). Acesso em 03 jun. 2010.

\_\_\_\_\_. Companhia de Habitação do Estado de Santa Catarina. [www.cohab.sc.gov.br](http://www.cohab.sc.gov.br). Acesso em 03 jun. 2010.

\_\_\_\_\_. Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina. [www.epagri.sc.gov.br](http://www.epagri.sc.gov.br). Acesso em 03 jun. 2010.

\_\_\_\_\_. Santa Catarina Turismo. [www.santur.sc.gov.br](http://www.santur.sc.gov.br). Acesso em 03 jun. 2010.

SARAIVA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: FERRAREZI, Elisabete; SARAIVA, Enrique. **Políticas públicas** – coletânea/volume 1. Brasília: ENAP, 2006.

SERVA, M. A racionalidade substantiva demonstrada na prática administrativa. **Revista de Administração de Empresas**. v. 37, n. 2, p. 18-30, abr./jun, 1997.

\_\_\_\_\_. O fato organizacional como fato social total. **Revista Brasileira de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 35, n. 3, p. 131-152, 2001.

SERVA, M.; ANDION, C. A etnografia e os estudos organizacionais. In: SILVA, Anielson B.; GODOI, Christiane K.; BANDEIRA-DE-MELLO, **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais**. São Paulo: Saraiva, 2006.

SERVA, M.; JAIME JÚNIOR, Pedro. Observação participante e pesquisa em administração: uma postura antropológica. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v. 35, n. 3, p. 64-79, mai./jun. 1995.

SILVA, Edna L.; MENEZES, Estera M. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. 3. ed. Florianópolis: UFSC/PPGEP/LED, 2001.

SILVA, Reinaldo O. **Teorias da administração**. São Paulo: Pearson, 2008.

SORAUF, Frank J. A confusão conceitual (p. 185-192). In: FRIEDRICH, Carl J. (Coord.). **O interesse público**. Rio de Janeiro: Edições O Cruzeiro, 1962.

SOUSA JUNIOR, José Geraldo (Org.). **Sociedade democrática, direito público e controle externo**. Brasília: Tribunal de Contas da União; Universidade de Brasília, 2006.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Direito econômico**. São Paulo, 1980.

TÀCITO, Caio. Sociedade de Economia Mista – Licitação. Rio de Janeiro: **Revista do Direito Público**, vol. 23, p. 71-78, 1973.

TEIXEIRA, E. C. Movimentos sociais urbanos em Salvador: um mapeamento. In: LUZ, Ana Maria Carvalho (Org.). **Quem faz Salvador?** Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2002.

TORRE, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

TORRES, Ricardo L. **O orçamento na constituição**. Rio de Janeiro: Renovar, 1995.

TORRES, Ricardo L. O Tribunal de Contas e o controle da legalidade, economicidade e legitimidade. Rio de Janeiro: **Revista do TCE/RJ**, n. 22, jul/1991.

TRIVIÑOS, Augusto N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**. São Paulo: Atlas, 1994.

VICCARI JÚNIOR, Adauto; ROSA, Cristhian. Burra burocracia. **Diário Catarinense**. Florianópolis, 6 nov. 2007.

VILAÇA, Marcos Vinícios, Palestra proferida... In: ENCONTRO ANUAL DE DIRIGENTES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 21. **Informativo União**. n. 68, 29 abr. 1999.

VINGANÇA contra os corruptos. **Revista Veja**. São Paulo, edição 2.240, n. 43, p. 76-82, 26 de outubro de 2011.

VUOLO, Cassyra L. Os Tribunais de Contas como instrumento de construção de cidadania. **Revista Interesse Público**. Belo Horizonte, n. 46, p. 285-290, nov./dez. 2007.

ZYMLER, Benjamin. **Direito administrativo e controle**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.



## **ANEXOS**



**ANEXO 1 - Síntese dos tipos de irregularidades apontadas em relatórios de instrução/auditoria da Inspetoria 03, da Diretoria de Controle da Administração Estadual – DCE – do TCE/SC, datados entre 2007 e junho de 2011**

Cód.	Identificação do Processo			Tipos de irregularidades/Unidades de Registro
	Unidade	Processo	Relat.	
P 001	Bescor	PCA 05/00988706	016/07	Ausência de remessa de informações e documentação. ao TCE e verificação de aspectos contábeis, financeiros, administrativos e patrimoniais
P 002	COHAB	PCA 06/00208303	024/07	Ausência de remessa de inform. e documentação ao TCE e verificação de aspectos contábeis, financeiros, administrativos e patrimoniais
P 003	Bescor	PCA 04/01781887	040/07	Ausência de remessa de inform. e documentação ao TCE e verificação de aspectos contábeis, financeiros, administrativos e patrimoniais
P 004	Epagri	PCA 05/00970831	060/07	Ausência de remessa de informações e documentação. ao TCE e verificação de aspectos contábeis, financeiros, administrativos e patrimoniais
P 005	Epagri	PDI 01/02054037	067/07	Reclamatória trabalhista contra a empresa
P 006	CASAN	PCA 05/01024514	068/07	Ausência de remessa de informações e documentação. ao TCE e verificação de aspectos contábeis, financeiros, administrativos e patrimoniais
P 007	CEASA	ALC 06/00439542	070/07	Licitações, contratos, convênios e atos jurídicos análogos
P 008	Celesc <sup>35</sup>	RPJ 05/03913138	076/07	Execução de ação trabalhista movida contra a estatal
P 009	Celesc	RPJ 03/07306607	078/07	Execução de ação trabalhista movida contra a estatal
P 010	CASAN	RPJ 03/02835741	082/07	Auditoria sobre reclamatória trabalhista contra a empresa
P 011	Codisc	PCA 06/00258165	097/07	Ausência de remessa de informações e documentação. ao TCE e verificação de aspectos contábeis, financeiros, administrativos e patrimoniais
P 012	CASAN	RPJ 03/03557109	104/07	Permanência de empregado nos quadros da empresa após aposentadoria voluntária
P 013	CASAN	RPJ 05/00156999	105/07	Contratação irregular de pessoal

<sup>35</sup> Celesc – Celesc Holding.



Cód.	Identificação do Processo			Tipos de irregularidades/Unidades de Registro
	Unidade	Processo	Relat.	
P 014	Celesc D. <sup>36</sup>	RPJ 06/00106497	111/07	Irregularidade no pagamento a empregado de valores de PDVI
P 015	CASAN	RPJ 03/06633183	115/07	Irregularidade em contestação judicial pela empresa em reclamatória trabalhista
P 016	Epagri	PDI 02/06867735	129/07	Reclamatória trabalhista contra a empresa
P 017	Cidasc	RPJ 05/04107763	141/07	Reclamatória trabalhista contra a empresa
P 018	Cidasc	REP 02/08010505	151/07	Reclamatória trabalhista contra a empresa
P 019	CASAN	PDI 01/02081603	166/07	Irregularidades no pagamento de adicional noturno a empregado
P 020	Celesc	DEN 04/01651592	172/07	Acumulação de remuneração de agente público
P 021	Celesc D.	PCA 07/00349154	194/07	Ausência de remessa de informações e documentação. ao TCE e verificação de aspectos contábeis, financeiros, administrativos e patrimoniais
P 022	Celesc	PCA 07/00318780	195/07	Ausência de remessa de informações e documentação. ao TCE e verificação de aspectos contábeis, financeiros, administrativos e patrimoniais
P 023	Celesc D.	RLA 09/00540087	197/07	Verificação de aspectos contábeis, financeiros, administrativos e patrimoniais
P 024	CASAN	PCA 07/00592415	198/07	Ausência de remessa de informações e documentação. ao TCE e verificação de aspectos contábeis, financeiros, administrativos e patrimoniais
P 025	CIASC	REP 02/10646799	199/07	Contratação de prestadores de serviço
P 026	Celesc G. <sup>37</sup>	PCA 07/00349235	200/07	Ausência de remessa de informações e documentação. ao TCE e verificação de aspectos contábeis, financeiros, administrativos e patrimoniais
P 027	Codesc	PCA 06/00258246	201/07	Ausência de remessa de informações e documentação. ao TCE e verificação de aspectos contábeis, financeiros, administrativos e patrimoniais
P 028	Celesc D.	APE 07/00399500	202/07	Auditoria em atos de pessoal em agências regionais da estatal
P 029	Celesc D.	APE 07/00399410	205/07	Auditoria em atos de pessoal em agências regionais da estatal
P 030	COHAB	RPJ 06/00502648	211/07	Ação trabalhista contra a empresa

<sup>36</sup> Celesc D. – Celesc Distribuição.

<sup>37</sup> Celesc G. – Celesc Geração.

Cód.	Identificação do Processo			Tipos de irregularidades/Unidades de Registro
	Unidade	Processo	Relat.	
P 031	CASAN	APE 07/00428968	216/07	Atos de pessoal
P 032	Cidasc	PCA 07/00158480	226/07	Ausência de remessa de informações e documentação. ao TCE e verificação de aspectos contábeis, financeiros, administrativos e patrimoniais
P 033	CASAN	RPJ 03/06709260	228/07	Realização de acordo em reclamatória trabalhista em prejuízo da empresa
P 034	Celesc	AOR 04/01937801	231/07	Execução físico-financeira de contrato
P 035	CASAN	RPJ 04/03539820	233/07	Irregularidades no pagamento de horas-extras
P 036	CASAN	RPJ 04/06253110	242/07	Diferenças salariais decorrentes de desvio de função de empregado
P 037	CIASC	PCA 07/00227202	245/07	Ausência de remessa de informações e documentação. ao TCE e verificação de aspectos contábeis, financeiros, administrativos e patrimoniais
P 038	CIASC	APE 07/00538399	247/07	Atos de pessoal
P 039	CASAN	RPA 05/04179403	252/07	Negligência na defesa dos interesses da empresa em ação trabalhista
P 040	COHAB	TCE 04/03567521	278/07	Atos de pessoal
P 041	Epagri	RLA 07/00608516	282/07	Atos de pessoal
P 042	Epagri	RLA 07/00626689	296/07	Irregular acesso funcional
P 043	IAZPE	PCA 05/01037764	300/07	Ausência de remessa de informações e documentação. ao TCE e verificação de aspectos contábeis, financeiros, administrativos e patrimoniais
P 044	IAZPE	PCA 06/00257860	301/07	Ausência de remessa de informações e documentação. ao TCE e verificação de aspectos contábeis, financeiros, administrativos e patrimoniais
P 045	IAZPE	PCA 07/00256067	302/07	Ausência de remessa de informações e documentação. ao TCE e verificação de aspectos contábeis, financeiros, administrativos e patrimoniais
P 046	Bescor	PCA 07/00576304	308/07	Ausência de remessa de informações e documentação. ao TCE e verificação de aspectos contábeis, financeiros, administrativos e patrimoniais
P 047	Refloresc	PCA 07/00225340	005/08	Ausência de remessa de informações e documentação. ao TCE e verificação de aspectos contábeis, financeiros, administrativos e patrimoniais

Cód.	Identificação do Processo			Tipos de irregularidades/Unidades de Registro
	Unidade	Processo	Relat.	
P 048	Epagri	PCA 07/00163565	027/08	Ausência de remessa de informações e documentação. ao TCE e verificação de aspectos contábeis, financeiros, administrativos e patrimoniais
P 049	Refloresc	PCA 06/00258912	030/08	Ausência de remessa de informações e documentação. ao TCE e verificação de aspectos contábeis, financeiros, administrativos e patrimoniais.
P 050	CIASC	TCE 02/10646799	056/08	Irregularidades na contratação de prestadores de serviço
P 051	CIASC	RPJ 06/00106578	061/08	Irregularidades na contratação de cooperativa de trabalho para prestação de serviços na Secretaria da Fazenda
P 052	Codesc	RPA 05/00501254	089/08	Participação da Codesc no capital social da Sapiens Parque
P 053	COHAB	PCA 08/00146158	092/08	Ausência de remessa de informações e documentação. ao TCE e verificação de aspectos contábeis, financeiros, administrativos e patrimoniais
P 054	Codesc	PCA 08/00322223	093/08	Ausência de remessa de informações e documentação. ao TCE e verificação de aspectos contábeis, financeiros, administrativos e patrimoniais
P 055	Codesc	RLA 08/00408969	102/08	Atos de pessoal
P 056	SC Par <sup>38</sup>	PCA 07/00386351	111/08	Ausência de remessa de informações e documentação. ao TCE e verificação de aspectos contábeis, financeiros, administrativos e patrimoniais
P 057	CIASC	PCA 08/00349938	135/08	Ausência de remessa de informações e documentação. ao TCE e verificação de aspectos contábeis, financeiros, administrativos e patrimoniais
P 058	CIASC	APE 08/00465091	144/08	Atos de pessoal
P 059	CIASC	TCE 07/00538399	146/08	Atos de pessoal
P 060	Codisc	PCA 07/00226907	179/08	Ausência de remessa de informações e documentação. ao TCE e verificação de aspectos contábeis, financeiros, administrativos e patrimoniais
P 061	Bescor	PCA 06/00245004/	207/08	Ausência de remessa de informações e documentação. ao TCE e verificação de aspectos contábeis, financeiros, administrativos e patrimoniais
P	Celesc	RLA	215/08	Aspectos contábeis, financeiros,

<sup>38</sup> SC Par – SC Parcerias.

Cód.	Identificação do Processo			Tipos de irregularidades/Unidades de Registro
	Unidade	Processo	Relat.	
062	D.	08/00644263		administrativos e patrimoniais em agência regional da estatal
P 063	Invesc	PCA 06/00209628	218/08	Ausência de remessa de informações e documentação. ao TCE e verificação de aspectos contábeis, financeiros, administrativos e patrimoniais
P 064	Celesc D.	RLA 08/00644344	220/08	Aspectos contábeis, financeiros, administrativos e patrimoniais em agência regional da estatal
P 065	Invesc	PCA 07/00608788	221/08	Ausência de remessa de informações e documentação. ao TCE e verificação de aspectos contábeis, financeiros, administrativos e patrimoniais
P 066	Celesc D.	RLA 08/00646207	222/08	Auditoria em atos de pessoal em agências regionais da estatal
P 067	Celesc	RPA 06/00013723	227/08	Irregularidades em pagamento de recomposição da conta de aposentadoria de empregada
P 068	Celesc D.	RLA 08/00675495	228/08	Apuração de ocorrências de furto de energia elétrica
P 069	Celesc D.	DEN 08/00327101	231/08	Execução de ação trabalhista movida contra a estatal
P 070	Celesc	RPJ 03/03089504	236/08	Danos à empresa decorrentes de perdão tácito em reclamatória trabalhista
P 071	CASAN	RLA 08/00677781	242/08	Supostas irregularidades na contratação de empresa de prestação de serviços
P 072	Celesc	PCA 08/00456343	250/08	Ausência de remessa de informações e documentação. ao TCE e verificação de aspectos contábeis, financeiros, administrativos e patrimoniais
P 073	SCGás	RLA 08/00755502	287/08	Atos de pessoal
P 074	Celesc	REP 08/00380770	001/09	Terceirização ilícita – análise de contrato
P 075	CASAN	RPA 05/00380015	026/09	Controle de registro de ponto de empregados e sobre movimentação de material
P 076	CASAN	TCE 05/04004956	042/09	Irregularidade na reintegração de empregados
P 077	IAZPE	PCA 08/00329317	046/09	Ausência de remessa de informações e documentação. ao TCE e verificação de aspectos contábeis, financeiros, administrativos e patrimoniais
P 078	Celesc	RPJ 03/08104854	047/09	Irregularidade relativa ao recolhimento de custas processuais
P 079	Invesc	PCA 08/00308905	051/09	Ausência de remessa de informações e documentação. ao TCE e verificação de aspectos contábeis, financeiros, administrativos e patrimoniais

Cód.	Identificação do Processo			Tipos de irregularidades/Unidades de Registro
	Unidade	Processo	Relat.	
P 080	Bescor	PCA 08/00322738	052/09	Ausência de remessa de informações e documentação. ao TCE e verificação de aspectos contábeis, financeiros, administrativos e patrimoniais
P 081	Celesc	REP 08/00524950	055/09	Terceirização ilícita – análise de contrato
P 082	CIASC	TCE 08/00165020	058/09	Irregularidade na contratação de empresa de auditoria independente
P 083	Santur	PCA 08/00077679	059/09	Ausência de remessa de informações e documentação. ao TCE e verificação de aspectos contábeis, financeiros, administrativos e patrimoniais
P 084	Codisc	PCA 08/00322657	066/09	Ausência de remessa de informações e documentação. ao TCE e verificação de aspectos contábeis, financeiros, administrativos e patrimoniais
P 085	Santur	REP 08/00434706	073/09	Contratação de empregado sem prévio concurso público
P 086	Badesc	PCA 08/00368487	076/09	Ausência de remessa de informações e documentação. ao TCE e verificação de aspectos contábeis, financeiros, administrativos e patrimoniais
P 087	SC Par	PCA 08/00375181	088/09	Ausência de remessa de informações e documentação. ao TCE e verificação de aspectos contábeis, financeiros, administrativos e patrimoniais
P 088	Badesc	PCA 09/00224835	097/09	Ausência de remessa de informações e documentação. ao TCE e verificação de aspectos contábeis, financeiros, administrativos e patrimoniais
P 089	CIASC	REP 08/00434960	098/09	Impossibilidade de devolução de valores de licença prêmio
P 090	Bescor	PCA 09/00263652	124/09	Ausência de remessa de informações e documentação. ao TCE e verificação de aspectos contábeis, financeiros, administrativos e patrimoniais
P 091	Invesc	PCA 09/00260475	134/09	Ausência de remessa de informações e documentação. ao TCE e verificação de aspectos contábeis, financeiros, administrativos e patrimoniais
P 092	Codesc	PCA 09/00263814	145/09	Ausência de remessa de informações e documentação. ao TCE e verificação de aspectos contábeis, financeiros, administrativos e patrimoniais
P 093	CASAN	PCA 09/00272996	159/09	Ausência de remessa de informações e documentação. ao TCE e verificação de aspectos contábeis, financeiros, administrativos e patrimoniais

Cód.	Identificação do Processo			Tipos de irregularidades/Unidades de Registro
	Unidade	Processo	Relat.	
P 094	CIASC	PCA 09/00261447	161/09	Ausência de remessa de informações e documentação. ao TCE e verificação de aspectos contábeis, financeiros, administrativos e patrimoniais
P 095	CASAN	DEN 08/00441664	163/09	Irregular corte de fornecimento de água de consumidor
P 096	Codisc	PCA 09/00261366	165/09	Ausência de remessa de informações e documentação. ao TCE e verificação de aspectos contábeis, financeiros, administrativos e patrimoniais
P 097	Celesc	PCA 09/00283416	170/09	Ausência de remessa de informações e documentação. ao TCE e verificação de aspectos contábeis, financeiros, administrativos e patrimoniais
P 098	Sapiens Parque	PCA 08/00312937	180/09	Ausência de remessa de informações e documentação. ao TCE e verificação de aspectos contábeis, financeiros, administrativos e patrimoniais
P 099	Celesc D.	RLA 09/00519398	193/09	Auditoria em atos de pessoal em agência regional da estatal
P 100	IAZPE	PCA 05/01037764	198/09	Ausência de remessa de informações e documentação. ao TCE e verificação de aspectos contábeis, financeiros, administrativos e patrimoniais
P 101	IAZPE	PCA 09/00263733	206/09	Ausência de remessa de informações e documentação. ao TCE e verificação de aspectos contábeis, financeiros, administrativos e patrimoniais
P 102	CASAN	RLA 09/00550201	207/09	Auditoria sobre depósitos recursais
P 103	CIASC	REP 08/00452356	216/09	Contratação irregular de pessoal – ausência de prévio concurso público
P 104	COHAB	PCA 09/00217898	218/09	Ausência de remessa de informações e documentação. ao TCE e verificação de aspectos contábeis, financeiros, administrativos e patrimoniais
P 105	CASAN	PCA 08/00278658	224/09	Ausência de remessa de informações e documentação. ao TCE e verificação de aspectos contábeis, financeiros, administrativos e patrimoniais
P 106	CASAN	TCE 03/07969118	227/09	Eleição de membro do Conselho de Administração da empresa
P 107	SCGás	PCA 08/00375262	992/09	Ausência de remessa de informações e documentação. ao TCE e verificação de aspectos contábeis, financeiros, administrativos e patrimoniais
P 108	Cidasc	RLA 09/00554703	1023/09	Auditoria em ações trabalhistas da estatal

Cód.	Identificação do Processo			Tipos de irregularidades/Unidades de Registro
	Unidade	Processo	Relat.	
P 109	Celesc D.	REP 08/00524950	1028/09	Terceirização ilícita – análise de contrato
P 110	CASAN	TCE 08/00628144	1030/09	Ausência de procedimentos de cobrança de inadimplentes
P 111	Cidasc	REP 09/00271329	1108/09	Cedência irregular de empregado
P 112	Bescor	RLP 09/00724056	1200/09	Eficácia no controle de contrato de prestação de serviços
P 113	Epagri	RLA 09/00715227	1201/09	Auditoria em ações trabalhistas
P 114	CIASC	REP 09/00699272	002/10	Inserção de benefício ilegal em regulamento de pessoal
P 115	CASAN	TCE 03/06633183	007/10	Pagamento indevido de verbas rescisórias a empregado
P 116	Celesc D.	RPJ 05/00595216;	014/10	Irregularidade na alteração de cargo de empregados da Celesc – acessos funcionais inconstitucionais
P 117	Celesc D.	REP 08/00740734	064/10	Contrato c/ terceirização ilícita c/ responsabilização solidária da estatal
P 118	SCGás	REP 08/00675657	084/10	Contratação de seguros pela companhia
P 119	CASAN	RPJ 04/03539820	113/10	Irregularidade no pagamento de horas-extras a empregados
P 120	Celesc D.	DEN 08/00327101	130/10	Irregularidade na execução de contrato trabalhista
P 121	Cidasc	TCE 08/00602420	150/11	Pagamento indevido de horas-extras a empregados
P 122	Codesc	TCE 05/04013432	170/10	Pagamento indevido de horas extras a empregados
P 123	CEASA	TCE 09/00442077	237/10	Isenções concedidas da taxa de permissão de uso em espaços pertencentes à CEASA de Tubarão e de São José, por terceiros
P 124	Celesc	RPJ 03/03089504	276/10	Execução de ação trabalhista movida contra a estatal
P 125	Cidasc	PCA 08/00086317	279/10	Ausência de remessa de informações e documentação. ao TCE e verificação de aspectos contábeis, financeiros, administrativos e patrimoniais
P 126	Refloresc	PCA 06/00258912	340/10	Ausência de remessa de informações e documentação. ao TCE e verificação de aspectos contábeis, financeiros, administrativos e patrimoniais.
P 127	Epagri	PCA 10/00325080	392/10	Ausência de remessa de informações e documentação. ao TCE e verificação de aspectos contábeis, financeiros, administrativos e patrimoniais
P 128	Celesc D.	PCA 08/00456262	408/10	Ausência de remessa de informações e documentação. ao TCE e verificação de

Cód.	Identificação do Processo			Tipos de irregularidades/Unidades de Registro
	Unidade	Processo	Relat.	
				aspectos contábeis, financeiros, administrativos e patrimoniais
P 129	SCGás	REP 10/00161037	462/10	Verificação de ocorrência de ilegalidade na celebração de acordo de acionistas
P 130	Epagri	REP 09/00311991	477/10	Contratação irregular de estagiário
P 131	Celesc D.	PCA 09/00283335	484/10	Ausência de remessa de informações e documentação. ao TCE e verificação de aspectos contábeis, financeiros, administrativos e patrimoniais
P 132	Celesc D.	REP 08/00041801	502/10	Desídia de procurador da companhia em reclamatória trabalhista
P 133	Celesc D.	REP 09/00242574	507/10	Condenação judicial à empresa por labor extra praticado por longo período da contratualidade
P 134	Celesc D.	REP 08/00434455	532/10	Pagamento indevido de juros e correção monetária em função do não cumprimento de decisão judicial
P 135	Celesc D.	PCA 08/00456181	534/10	Ausência de remessa de informações e documentação. ao TCE e verificação de aspectos contábeis, financeiros, administrativos e patrimoniais
P 136	Celesc D.	REP 09/00461292	562/10	Desídia de procurador da companhia em reclamatória trabalhista
P 137	Celesc D.	REP 08/00042298	583/10	Pagamentos indevidos a empregado em rescisão contratual
P 138	CIASC	PCA 08/00349938	608/10	Ausência de remessa de informações e documentação. ao TCE e verificação de aspectos contábeis, financeiros, administrativos e patrimoniais
P 139	Celesc G.	PCA 09/00283505	612/10	Ausência de remessa de informações e documentação. ao TCE e verificação de aspectos contábeis, financeiros, administrativos e patrimoniais
P 140	Celesc D.	REP 09/00261285	712/10	Despesas s/ licitação; utilização indevida de bem público; irregularidade no pagamento de diárias e na contratação de estagiário em agência regional da estatal
P 141	Cidasc	PCA 05/01037330	770/10	Ausência de remessa de informações e documentação. ao TCE e verificação de aspectos contábeis, financeiros, administrativos e patrimoniais
P 142	Epagri	PCA 09/00112794	788/10	Ausência de remessa de informações e documentação. ao TCE e verificação de aspectos contábeis, financeiros, administrativos e patrimoniais
P 143	CIASC	REP 08/00452356	861/10	Contratação irregular de empregado



Cód.	Identificação do Processo			Tipos de irregularidades/Unidades de Registro
	Unidade	Processo	Relat.	
P 144	Celesc D.	RLA 09/00678003	876/10	Análise sobre a terceirização de atividade-fim pela estatal e problemas decorrentes de responsabilização subsidiária à mesma na esfera trabalhista
P 145	Epagri	RLA 07/00626417	895/10	Execução contratos Microbacias II
P 146	Santur	PCA 09/00059613	988/10	Ausência de remessa de informações e documentação. ao TCE e verificação de aspectos contábeis, financeiros, administrativos e patrimoniais
P 147	Cidasc	PCA 09/00059702	1009/10	Ausência de remessa de informações e documentação. ao TCE e verificação de aspectos contábeis, financeiros, administrativos e patrimoniais
P 148	Celesc	RLA 09/00592800	1048/10	Avaliação do impacto econômico e financeiro da implantação do Plano de Demissão Voluntária Incentivada
P 149	Celesc D.	PCA 10/00257735	1167/10	Ausência de remessa de informações e documentação. ao TCE e verificação de aspectos contábeis, financeiros, administrativos e patrimoniais
P 150	SC Par	RLA 10/00771617	1230/10	Análise sobre a terceirização de atividade-fim pela estatal e decorrentes de responsabilizações subsidiárias à mesma na esfera trabalhista
P 151	Badesc	REP 09/00336714	1273/10	Terceirização irregular de atividade-fim
P 152	CASAN	PDI 04/04905218	1247/10	Irregularidade em concessão de vantagem pessoal (agregação) e de gratificação
P 153	Celesc D.	TCE 08/00740734	1315/10	Contrato c/ terceirização ilícita c/ confissão ficta na esfera trabalhista
P 154	CASAN	REP 10/00180090	047/11	Sobrestamento para conclusão de tomada de contas especial
P 155	Celesc	PCA 10/00338140	162/11	Ausência de remessa de informações e documentação. ao TCE e verificação de aspectos contábeis, financeiros, administrativos e patrimoniais
P 156	CASAN	PDI 04/05145284	193/11	Omissão sobre relatórios da auditoria interna
P 157	Epagri	TCE 10/00713765	194/11	Contratação de serviços terceirizados – tomada de contas especial instaurada pela unidade
P 158	Santur	REP 08/00434706	196/11	Contratação de empregados sem prévio concurso público
P 159	Codisc	PCA 10/00257220	235/11	Ausência de remessa de informações e documentação. ao TCE e verificação de aspectos contábeis, financeiros, administrativos e patrimoniais

Cód.	Identificação do Processo			Tipos de irregularidades/Unidades de Registro
	Unidade	Processo	Relat.	
P 160	CASAN	PDI 04/05449151	288/11	Omissão sobre relatórios da auditoria interna
P 161	CASAN	RLA 11/00307610	333/11	Análise sobre a regularidade nos procedimentos de faturamento da empresa entre 2010 e 2011
P 162	Cidasc	PCA 10/00163404	368/11	Ausência de remessa de informações e documentação. ao TCE e verificação de aspectos contábeis, financeiros, administrativos e patrimoniais
P 163	IAZPE	PCA 10/00257654	363/11	Ausência de remessa de informações e documentação. ao TCE e verificação de aspectos contábeis, financeiros, administrativos e patrimoniais
P 164	Santur	RLA 11/00283843	375/11	Análise sobre a execução dos contratos de prestação de serviços relacionados à promoção de eventos
P 165	COHAB	PCA 10/00179408	382/11	Ausência de remessa de informações e documentação. ao TCE e verificação de aspectos contábeis, financeiros, administrativos e patrimoniais
P 166	Santur	PCA 10/00166349	385/11	Ausência de remessa de informações e documentação. ao TCE e verificação de aspectos contábeis, financeiros, administrativos e patrimoniais
P 167	Bescor	PCA 10/00257492	393/11	Ausência de remessa de informações e documentação. ao TCE e verificação de aspectos contábeis, financeiros, administrativos e patrimoniais
P 168	Refloresc	PCA 10/00347483	415/11	Ausência de remessa de informações e documentação. ao TCE e verificação de aspectos contábeis, financeiros, administrativos e patrimoniais
P 169	Refloresc	PCA 10/00647878	456/11	Ausência de remessa de informações e documentação. ao TCE e verificação de aspectos contábeis, financeiros, administrativos e patrimoniais
P 170	Celesc D.	REP 08/00437390	471/11	Contrato c/ terceirização ilícita c/ confissão ficta na esfera trabalhista
P 171	Santur	ACI 06/00245420	505/11	Questões financeiras e contábeis apontadas em relatórios de auditoria da Secretaria de Estado da Fazenda
P 172	CASAN	REP 02/09874040	668/11	Desvio de função de empregado

Fonte: Relatórios de Instrução produzidos pela Inspeção 03 da Diretoria de Controle da Administração Estadual – DCE do TCE/SC, datados entre 2007 e jun/2011.



**ANEXO 2** - Frequência de ocorrência das categorias de análise, por Unidade de Contexto, identificadas nos temas de relatórios de instrução/auditoria da Inspeção 03, da Diretoria de Controle da Administração Estadual – DCE, do TCE/SC, datados entre 2007 e junho de 2011

Unidade de Contexto (UC)		Códigos dos Relatórios <sup>39</sup>	Categorização (Frequência)	
Descrição da UC	Quantitativo		Leg al-For mal ístic o	Int egr al-Su bst anc ial
AM/AR/C/F/P/RH	73	P01;P02;P03;P04;P06;P11;P21;P22;P24;P26;P27;P32;P37;P43;P44;P45;P46;P47;P48;P49;P53;P54;P56;P57;P60;P61;P63;P65;P72;P77;P79;P80;P83;P84;P86;P87;P88;P90;P91;P92;P93;P94;P96;P97;P98;P100;P101;P104;P105;P107;P125;P126;P127;P128;P131;P135;P137;P138;P139;P141;P142;P146;P147;P149;P155;P159;P162;P163;P165;P166;P187;P168;P169	63	10
AM/C/F/P/RH	03	P23;P62;P64	03	-
LC/P/RH	01	P140	01	-
F/RH	01	P148	-	01
C/F	01	P171	01	-
RH	75	P06;P08;P09;P10;P12;P13;P14;P15;P16;P17;P18;P19;P20;P25;P28;P29;P30;P31;P33;P35;P36;P38;P39;P40;P41;P42;P50;P51;P55;P58;P59;P66;P67;P69;P70;P71;P73;P74;P75;P76;P81;P82;P85;P89;P100;P103;P106;P108;P109;P111;P112;P113;P114;P115;P116;P117;P119;P120;P121;P122;P124;P130;P132;P133;P136;P143;P144;P150;P151;P152;P153;P157;P158;P170;P172	71	04
LC	04	P07;P34;P123;P145	04	-
F	08	P52;P78;P102;P110;P134;P156;P160;P161	08	-
O	04	P68;P95;P129;P164	01	03
AM	01	P118	01	-
NCD	01	P154	01	-
TOT AIS	172		154	18

Fonte: Dados consolidados do Quadro 1.

<sup>39</sup> Referência constante no Quadro 1